



EFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2017

Anskaffelser av varer og tjenester

ALTA KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013–2016*, vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 19.11.2012 (sak 137/12). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av kommunens anskaffelser av varer og tjenester.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen som har vært prosjektleder og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor.

Vår hovedinformant i kommunen har vært leder for budsjett og innkjøp Monika Olsen.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 04.02.2018

Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor/
prosjektmedarbeider

Bjørn-Christian Johansen
forvaltningsrevisor/prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	3
1	INNLEDNING	4
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1.1	Bakgrunn	4
1.1.2	Formål	5
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	REVISJONSKRITERIER	6
1.3.1	Kilder til kriterier	6
1.3.2	Om kriteriene	6
1.4	METODE	11
1.4.1	Datainnsamling	11
1.4.2	Avgrensing	12
1.4.3	Dataenes gyldighet og pålitelighet	12
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	13
2.1	INNKJØPSFUNKSJONEN I ALTA KOMMUNE	13
2.1.1	Organisering	13
2.2	UTVALGTE ANSKAFFELSER	13
3	ANSKAFFELSENE	15
3.1	KJØP AV NY VEIHØVEL M/INNBYTTE	15
3.1.1	Data	15
3.1.2	Vurderinger	17
3.1.3	Konklusjon	20
3.2	KJØP AV REISEBYRÅTJENESTER	21
3.2.1	Data	21
3.2.2	Vurderinger	23
3.2.3	Konklusjon	27
3.3	KJØP AV SKOLE-PC TIL GRUNNSKOLEN	27
3.3.1	Data	27
3.3.2	Vurderinger	29
3.3.3	Konklusjon	32
3.4	KJØP AV NY TANKBIL TIL BRANN OG REDNING	32
3.4.1	Data	32
3.4.2	Vurderinger	34
3.4.3	Konklusjon	37
3.5	KJØP AV RENSE- OG VASKERTJENESTER	38
3.5.1	Data	38
3.5.2	Vurderinger	40
3.5.3	Konklusjon	43
3.6	KJØP AV LEDERUTVIKLINGSPROGRAM	44
3.6.1	Data	44
3.6.2	Vurderinger	46
3.6.3	Konklusjon	50
3.7	LEASING AV TRANSPORTMIDLER	50
3.7.1	Data	50
3.7.2	Vurderinger	52

3.7.3 Konklusjon.....	56
3.8 DRIFTS- OG SERVICEAVTALE KART OG OPPMÅLING	57
3.8.1 Data	57
3.8.2 Vurderinger	59
3.8.3 Konklusjon.....	61
3.9 RAMMEAVTALE LEGEMIDLER.....	61
3.9.1 Data	61
3.9.2 Vurderinger	61
3.9.3 Konklusjon.....	62
3.10 RAMMEAVTALE MEDISINSK FORBRUKSMATERIELL	62
3.10.1 Data	62
3.10.2 Vurderinger	63
3.10.3 Konklusjon.....	63
4 KONKLUSJONER.....	64
4.1 HOVEDKONKLUSJON	64
4.2 DELKONKLUSJONER	64
5 ANBEFALINGER.....	67
6 KILDER OG LITTERATUR.....	68
VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	69
VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING.....	70

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt Alta kommune følger lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

Revisjonen har i denne undersøkelsen foretatt en gjennomgang av anskaffelsesprosessene knyttet til ti forskjellige anskaffelser som er bokført og regnskapsmessig konstatert av Alta kommune i årene 2015 og 2016. Hver anskaffelse har en verdi på over kr. 500.000,- eks. mva. To av de ti ovennevnte anskaffelsene er imidlertid blitt vurdert i en mere avgrenset form og kun i forhold til kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. De ti anskaffelsene som revisjonen har foretatt en gjennomgang av består henholdsvis av seks anskaffelser innenfor området varer samt fire anskaffelser innenfor området tjenester.

Revisjonen konkluderer med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon mottatt i denne undersøkelsen at Alta kommune i de utvalgte anskaffelsene som er undersøkt, ikke fullt ut handler i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester.

De avvik og mangler som i denne undersøkelsen er avdekket ved kommunens praksis framgår av underproblemstillingene nedenfor.

Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser som ikke er blitt kunngjort i tråd med regelverket. Dette skyldes at kommunen har foretatt feil beregning av anskaffelsenes anslåtte verdi. Disse anskaffelsene er derfor å regne som ulovlige direkte anskaffelser. I en tredje anskaffelse har kommunen hatt et løpende forhold til en leverandør i 20 år uten å foreta noen form for kunngjøring. Revisjonen vurderer det som sannsynlig at denne anskaffelsen er å regne som en ulovlig direkte anskaffelse. Kommunen bør derfor gjennomgå grunnlaget for denne anskaffelsen, og ta standpunkt til om den skal kunngjøres.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet én anskaffelse der benyttet anskaffelsesprosedyre ikke er i tråd med regelverket. Revisjonen konkluderer imidlertid helhetlig med at kommunen i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak benytter anskaffelsesprosedyre i henhold til anskaffelsesforskriften.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider konkurransegrunnlag i tråd med det som anskaffelsesforskriften krever. Revisjonen ser imidlertid at konkurransegrunnlagene i syv av de åtte anskaffelsesprosessene som er undersøkt har et punkt som heter levering av anbud hvor det er anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert. Det er viktig at informasjon vedrørende levering av anbud ikke blir misforstått av potensielle anbydere.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser der det var mangler ved innsendt dokumentasjon vedrørende krav stilt av kommunen. Kvalifikasjonskrav er krav som kommunen stiller til leverandøren i en anbudskonkurranse. Anbydere skal dokumentere fullt ut det som kommunen krever i et konkurransegrunnlag. Dersom ikke anbyder gjør dette skal kommunen avvise leverandøren. Denne undersøkelsen viser at kommunen ikke gjorde dette i to anskaffelser. Kommunens bruk av kvalifikasjonskrav er derfor ikke fullt ut i tråd til regelverket.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider og bruker tildelingskriterier i tråd med anskaffelsesforskriften.

Er tidsfristene i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet fire anskaffelser hvor tidsfrist for å levere anbud ble satt for kort i henhold til regelverket. Det ble også funnet fire anskaffelser hvor vedståelsesfrist ikke ble satt med dato og klokkeslett slik anskaffelsesforskriften krever.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet én anskaffelse der revisjonen ikke har fått forelagt meddelelsesbrevet som skal sendes ut til alle leverandører som deltar i en anbudskonkurranse. Revisjonen konkluderer imidlertid med at Alta kommune i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak avslutter anbudskonkurransene i henhold til lov og forskrift. Meddelelsesbrevene inneholder det som kreves ifølge regelverket.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet syv anskaffelser der anskaffelsesprotokollen manglet kommunens adresse. Dokumentet inneholdt bare kommunens navn og logo. Revisjonen fant også at det i seks anskaffelser ikke var oppgitt anskaffelsens opprinnelige anslåtte verdi i anskaffelsesprotokollen. Revisjonen konkluderer med at kommunens protokollføring ikke fullt ut er i henhold til regelverket.

Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Mot denne underproblemstillingen ble ti anskaffelser vurdert og det ble funnet tre anskaffelser der kommunen ikke fullt ut etterlever reglene for hvordan dokumenter knyttet til anskaffelsesprosesser skal arkiveres. Den ene anskaffelsen ble utført i form av samarbeid med en annen kommune og de to andre anskaffelsene ble utført der kommunen var tilsluttet en ekstern aktør som håndterte anskaffelsesprosessen på vegne av kommunen. Revisjonen konkluderer imidlertid med bakgrunn i de andre syv undersøkte anskaffelsene at kommunens etterlevelse av dokumentasjons- og arkivplikt i hovedsak er i tråd med regelverket.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de funn og vurderinger som er gjort i denne undersøkelsen presenterer revisjonen nedenfor noen anbefalinger som kan bidra til å forbedre kommunens gjennomføring av offentlige anskaffelser. Anbefalingene tar hensyn til de regelendringer som skjedde vedrørende offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017. Dette betyr at vi ikke gir anbefalinger relatert til avvik, svakheter og mangler som knytter seg til regelverk som er opphevet.

Revisjonen anbefaler at Alta kommune gjør følgende:

- Iverksetter tiltak som sikrer at anskaffelsenes verdi blir beregnet på riktig måte
- Sørger for at anskaffelsene blir kunngjort i tråd med regelverket
- Foretar avvisning av leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene
- Fastsetter frister for innlevering av tilbud som er i tråd med regelverket
- Fører anskaffelsesprotokoller i tråd med regelverket
- Sørger for at anskaffelsesdokumentene arkiveres i tråd med regelverket

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Alta kommune den 19.11.2012 (sak 137/12). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende Alta kommunes anskaffelser av varer og tjenester.

Dette temaet ble utsatt og overført fra *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012* til *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*. Dette på grunn av at kommunen på det aktuelle oppstartstidspunktet for undersøkelsen var i gang med å innføre nye rutiner for anskaffelser og innkjøp. Revisjonen vurderte det som lite hensiktsmessig å gjennomføre undersøkelsen på daværende tidspunkt. Dette var kontrollutvalget enig i (sak 29/2012 og sak 30/2012).

Temaet er nærmere omtalt i kommunens *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*. Her heter det som følger:

«Kommunen er underlagt bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, ved alle anskaffelser av varer og tjenester og bygge- og anleggskontrakter (Lov om offentlige anskaffelser §§ 2 og 3).

Alta kommune har fra 2006 vært med i Innkjøpssirkelen, som er et innkjøpssamarbeid mellom kommuner i Finnmark koordinert av Finnut Consult AS. Som medlem av innkjøpssirkelen har kommunen inngått rammeavtaler om innkjøp, som er framforhandlet av Finnut på vegne av flere kommuner. På grunn av endringer i Finnut vurderer kommunen nå å si opp avtalen (gå ut av innkjøpssirkelen), og ivareta anbudsprosesser om inngåelse av rammeavtaler selv. Endringen kan medføre risiko for feil håndtering av regelverket om offentlige anskaffelser, men kan også bety oppbygging av kompetanse og rutiner i kommunen.

Området er svært vesentlig fra et økonomisk perspektiv. Kommunen kan bli ilagt bot av Klagenemnda for offentlige anskaffelser eller bli saksøkt av tilbydere ved brudd på regelverket. Området er også vesentlig for kommunen fra et omdømmeperspektiv, og det er vesentlig for tilbydere av varer og tjenester.

Det er tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon på kommunens anskaffelsesprosesser ved inngåelse av bygge- og anleggskontrakter (2008) og på kommunens lojalitet mot inngåtte innkjøpsavtaler på varer (2009). Det kan være fornuftig å legge en eventuell forvaltningsrevisjon av anskaffelsesområdet til slutten av planperioden slik at kommunen får tid til å bygge opp nye rutiner på området.»

Alta kommune har nå en egen budsjett- og innkjøpsavdeling. Ressursene til arbeidet med innkjøp har blitt styrket etter at kommunen sa opp avtalen med Finnut Consult AS. Avdelingen har blant annet et bredt oppgavespekter innenfor området for tjeneste- og

vareanskaffelser.¹ Primært skal avdelingen sørge for at enhver anskaffelsesprosess blir gjennomført i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

1.1.2 Formål

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvorvidt kommunens anskaffelser av varer og tjenester er utført i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er blitt gjennomført på bakgrunn av én hovedproblemstilling og åtte underproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 06.02.2017 (sak 2/2017). I tillegg har revisjonen utarbeidet en niende underproblemstilling.

Hovedproblemstillingen har vært som følger:

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

Undersøkelsen har hatt følgende underproblemstillinger:

1. Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket? ²
2. Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?
3. Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
4. Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
5. Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
6. Er tidsfristene i henhold til regelverket?
7. Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?
8. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
9. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

I henhold til kontrollutvalgets bestilling og vedtak har revisjonen avgrenset undersøkelsen til å gjelde anskaffelser til en verdi over kr. 500.000,- eks. mva. gjennomført i perioden 1.januar 2015 til 31.desember 2016.

¹ Alta kommune; Årsmelding 2015, på side 38.

² Kravet til kunngjøring gjelder anskaffelser av varer og tjenester over kr. 500.000,- eks. mva.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen har vært utledet fra følgende kilder:

- *Lov av 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*
- *Forskrift av 7. april 2006 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*
- *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013)*³
- *Lov om arkiv (arkivlova)*
- *Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften)*

1. januar 2017 trådte ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser i kraft. Det nye regelverket gjelder for anskaffelser som kunngjøres etter dette tidspunktet. Med tidspunkt for kunngjøring menes den dato når det via publisering blir bekjentgjort for tilbydere i markedet at kommunen skal foreta en anskaffelse og- eller innbyr til en anbudskonkurranse. Anskaffelsene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført før 1. januar 2017, og omfattes dermed ikke av det nye regelverket. For noen av anskaffelsene vil også eldre regelverk komme til anvendelse, dette vil bli nevnt innledningsvis i kapitlet hvor anskaffelsene blir vurdert.

1.3.2 Om kriteriene

Terskelverdier og anvendelsesområde for de ulike bestemmelsene⁴

Regelverket regulerer alle offentlige anskaffelser, men det er ulike bestemmelser avhengig av type anskaffelse og kontraktsverdi (terskelverdi). Forskriftens del I gjelder alle anskaffelser over kr. 100.000,- eks. mva. og uansett hva som er anskaffelsens art, mens det er ulike bestemmelser for anskaffelser der den anslåtte verdien på kontrakten er henholdsvis under EØS-terskelverdi (forskriftens del II) og over EØS-terskelverdi (forskriftens del III).

Anskaffelser over EØS-terskelverdi er regulert av bestemmelsene i WTO-avtalen og EØS-direktivene for offentlige anskaffelser.⁵ Terskelverdiene justeres av Nærings- og handelsdepartementet hvert annet år i forhold til EØS-direktiver. Når det gjelder tjenester skiller forskriften mellom prioriterte⁶ og uprioriterte⁷ tjenester. Det er bare prioriterte tjenester som faller inn under bestemmelsene for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

³ Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

⁴ FOA §§ 2-1 og 2-2.

⁵ Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen har Norge forpliktet seg internasjonalt til å følge bestemte fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse verdier.

⁶ Prioriterte tjenester er for eksempel vedlikehold og reparasjon, land- og lufttransport, teletjenester, finansielle tjenester, edb-tjenester, forsknings- og utviklingstjenester, regnskap og revisjon, markedsundersøkelser, rådgivningstjenester, reklametjenester, eiendomsforvaltning, kloakk og avfallstømming.

⁷ Med uprioriterte tjenester menes for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet, jernbanetransport, juridiske tjenester, rekruttering av personell, etterforskning og sikkerhetstjenester, undervisning og yrkesutdanning, helse – og sosialtjenester, samt fritids-, kultur- og sportstjenester.

EØS-terskelverdien for anskaffelser av varer og tjenester var kr 1,60 mill. eks. mva. i 2012/2013, kr 1,55 mill. eks. mva. i 2014/2015, og kr 1,75 mill. eks. mva. i 2016/2017. EØS-terskelverdien for bygg- og anleggskontrakter var kr 39 mill. eks. mva. i 2014/2015 og kr 44 mill. eks. mva. i 2016/2017.

Det er ikke tillatt å dele opp en planlagt anskaffelse med den hensikt å komme under terskelverdien. Anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kommer til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen.⁸

Grunnleggende krav til konkurranse, uavhengig av anskaffelsens verdi

Forskrift om offentlige anskaffelser del I gjelder for alle anskaffelser med en verdi over kr. 100.000,- eks. mva. Før 1. juli 2015 gjaldt FOA del I også anskaffelser under kr. 100.000,- eks.mva.

I del I stilles det noen grunnleggende krav til alle anskaffelser. I anskaffelsesforskriften § 3-1 (1) framgår det at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. For anskaffelser som er under nasjonal terskelverdi (kr. 500.000,- eks. mva.) er det i praksis etablert et krav om at oppdragsgiver som hovedregel bør kontakte minst tre leverandører.⁹ Dersom slike anskaffelser gjelder et ubetydelig beløp kan forholdsmessighetsprinsippet i visse tilfeller også tilsi at det er tilstrekkelig å kontakte én leverandør.¹⁰

I anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) stilles det krav om at oppdragsgiver fortløpende skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. I anskaffelsesforskriften § 3-2 (1) framgår det at oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr. 100.000,- eks. mva.

1. Kunngjøring¹¹

For alle anskaffelser over kr. 500.000,- eks. mva. er det krav om kunngjøring i den norske databasen Doffin (Database for offentlig innkjøpsinformasjon). For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det i tillegg krav om publisering i TED-databasen, som er EUs offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp i hele EØS-området. Med tidspunkt for kunngjøring menes den dato når det via publisering blir bekjentgjort for tilbydere i markedet at kommunen skal foreta en anskaffelse og- eller innbyr til en anbudskonkurranse.

2. Anskaffelsesprosedyrer

Kommunen kan følge flere ulike prosedyrer ved anskaffelser/innkjøp. I forskriftens del I foreligger det få eksplisitte krav til hvordan anskaffelsen skal foretas. Oppdragsgiver må imidlertid sørge for å overholde lovens grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Forskriftens del II og del III stiller krav til oppdragsgiver med hensyn til prosedyrer for offentlige anskaffelser, og lister opp flere typer prosedyrer¹².

⁸ FOA § 2-3 punkt 4.

⁹ Se KOFA-sak 2009/6, premiss 18 og KOFA-sak 2010/253, premiss 27.

¹⁰ Se Veilederen (2013) på side 64.

¹¹ FOA §§ 9-1 og 9-2 og 18-1 - 18-4.

¹² Anskaffelsesprosedyrer blir behandlet i FOA §§ 5-1 (del II) og 14-1 - 14-4 (del III).

Forskriftens del II angir tre ulike anskaffelsesprosedyrer (under EØS-terskelverdi):

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurranse med forhandlinger

Åpen anbudskonkurranse tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud. Det skjer ingen prekvalifisering, men leverandørene må levere dokumentasjon på at de er kvalifisert samtidig som de leverer tilbudet. Det er ikke tillat å forhandle med leverandørene.

Begrenset anbudskonkurranse er en anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling.

Konkurranse med forhandling er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører.

Forskriftens del III angir fire ulike anskaffelsesprosedyrer (over EØS-terskelverdi):

- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Konkurransepreget dialog
- Konkurranse med forhandlinger når visse vilkår er oppfylt

Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver i en eller flere runder fører en dialog med leverandører om alternative løsninger før det gis konkurrerende tilbud.

Tabell 1: Anskaffelsesverdiens betydning for kunngjøring og anskaffelsesprosedyrer

Anskaffelses verdi	Krav til kunngjøring	Anskaffelsesprosedyre
Over EØS-terskelverdi	Doffin og TED	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse (Adgangen til forhandlinger er begrenset)
Under EØS-terskelverdi	Doffin	Åpen eller begrenset anbudskonkurranse, eller konkurranse med forhandling.
Under kr. 500.000,- Nasjonal terskelverdi	Ikke krav til kunngjøring.	Direkte henvendelser til en eller flere leverandører er tillatt.

3. Konkurransesgrunnlaget¹³

Oppdragsgiver skal ved alle konkurranseformer utarbeide et konkurransegrunnlag, som skal inneholde opplysninger om hvilke betingelser som gjelder for konkurransen. Konkurransesgrunnlaget skal inneholde opplysninger om hvilken ytelse som skal anskaffes og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Konkurransesgrunnlaget skal minst opplyse om:

- hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett), adressen disse skal sendes eller leveres til, samt hvordan tilbudene skal være merket
- vedståelsesfrist for tilbudene
- kriterier for tildeling av kontrakten

¹³ FOA §§ 8-1 og 17-1.

- på hvilket språk tilbudet skal være skrevet
- en henvisning til kunngjøringen

4. Krav til leverandøren¹⁴

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Oppdragsgiver kan stille krav til leverandørens tekniske kvalifikasjoner, og til leverandørens finansielle og økonomiske stilling. Krav til leverandørens kvalifikasjoner skal i hovedtrekk angis i kunngjøringen, og kan utdypes i eget kvalifikasjonsgrunnlag. For anskaffelser over nasjonal terskelverdi (kr. 500.000,- eks. mva.) skal oppdragsgiver alltid kreve at leverandør leverer skatteattest for skatt og mva.¹⁵ Kravene til innsending av HMS-egenerklæring er opphevet for alle typer anskaffelser fra og med 15. juli 2015.¹⁶ Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav skal føre til avvisning. Oppdragsgiver kan gi en kort tilleggsfrist for ettersending av dokumenter.

5. Kriterier for valg av tilbud¹⁷

Tildelingskriterier er de kriterier leverandørens tilbud vurderes etter. Tildeling skal skje enten på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen. Dersom tildeling skjer etter andre kriterier enn laveste pris skal disse oppgis i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget. Der oppdragsgiver på forhånd har bestemt seg for prioritering eller vektning av kriteriene skal dette angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Det er ikke lov å vektlegge andre kriterier enn de som er oppgitt.

6. Tidsfrister¹⁸

Forskriften inneholder flere bestemmelser som fastsetter bestemte minimumsfrister ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling, hastetilfeller, tilbudsfrister, vedståelsesfrist og frist for mottak av forespørsler om å delta i en konkurranse for anskaffelser over terskelverdi. For anskaffelser under terskelverdiene er det ikke satt bestemte minimumsfrister. Der må fristen vurderes i hvert enkelt tilfelle, men må settes så rommelig at alle leverandører får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon, og foreta de nødvendige undersøkelser og beregninger.

7. Avslutning av konkurransen¹⁹

Forskriften har flere detaljerte bestemmelser om avslutning av konkurransen, herunder bestemmelser om avlysning av konkurransen, kriterier for valg av tilbud (jf. punkt 5 over) og meddelelse om kontraktstildeling. Oppdragsgivers beslutning om hvem som skal tildeles kontrakt skal meddeles alle deltakerne i rimelig tid før kontrakt inngås. Meddelelsen skal være skriftlig og gis samtidig til alle deltakere. Meddelelsen skal inneholde en begrunnelse for valget, og skal angi en frist for leverandørene til å klage over beslutningen.

¹⁴ FOA §§ 8-4, 8-5, 8-7, 8-8, 11-10, 17-4, 17-5, 17-14, 17-15 og 20-12.

¹⁵ Fram til 1. juli 2015 var det krav om innsending av slik dokumentasjon for anskaffelser over kr 100.000,-.

¹⁶ Fram til 1. juli 2015 var det krav om innlevering av slik dokumentasjon for anskaffelser over kr 100.000,-.

¹⁷ FOA §§ 13-2 og 22-2.

¹⁸ FOA §§ 10-1, 10-2, 19-1 til 19-6.

¹⁹ FOA §§ 13-3 og 22-3.

8. Protokollføring²⁰

Oppdragsgiver skal føre protokoll fra alle anskaffelser som overstiger kr. 100.000,- eks. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. Protokollen skal blant annet inneholde opplysninger om hva som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, hvem som har deltatt i konkurransen, begrunnelse for valg av leverandør og kontraktsverdi. Det er ulike krav til protokoll for anskaffelser under og over kr. 500.000,- eks. mva. Protokollen skal minst inneholde opplysninger som framgår av forskriftens vedlegg 3 (<kr. 500.000,-eks. mva.) eller vedlegg 4 (>kr. 500.000,- eks. mva.).

9. Dokumentasjons- og arkivplikt

Kravene til arkivplikt for kommunene framgår av lov om arkiv (arkivloven) og forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften). I arkivloven § 5 heter det at «*Offentlege organ pliktar å ha arkiv*», og at «*desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid*». Nærmere bestemmelser om arkivplikten er fastsatt i arkivforskriften. I arkivforskriften § 2-6 første ledd heter det at «*Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar*». Det heter videre at «*i journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon*».

I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²¹ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. Dette innebærer at kommunen blant annet skal journalføre og arkivere kunngjøring, konkurransegrunnlag, innkomne tilbud, vurdering av tilbud, anskaffelsesprotokoll og annen skriftlig kommunikasjon mellom kommunen og tilbyder(e).

Disse bestemmelsene må videre sees i sammenheng med reglene om dokumentoffentlighet, jf. Grunnloven § 100 femte ledd, lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 3 og de grunnleggende kravene til gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i lov om offentlige anskaffelser § 5 tredje ledd, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 syvende ledd.

Utleddning av revisjonskriterier:

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Konkurransen skal kunngjøres i henhold til reglene om offentlige anskaffelser
- Det skal benyttes korrekt anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket
- Konkurransegrunnlaget skal inneholde de opplysninger som forskriften krever
- Kvalifikasjonskrav skal brukes i henhold til regelverket
- Tildelingskriterier skal brukes i henhold til regelverket
- Tidsfristene skal være i henhold til regelverket
- Anbudskonkurransen skal avsluttes i henhold til regelverket
- Anskaffelsen skal protokollføres i henhold til regelverket
- Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift

²⁰ FOA § 3-2.

²¹ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttypar/Innkjoepssaker> .

1.3.3 Utledning av underproblemstillinger ut fra kilder til kriteriene

Tabell 2: Underproblemstillinger utledet fra kilder til kriteriene

Problemstilling	Kilder til kriterier	Underproblemstillinger
I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?	FOA §§ 9-1, 9-2, 18-1, 18-2, 18-3, 18-4	1. Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?
	FOA §§ 5-1, 14-1, 14-2, 14-3, 14-4	2. Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?
	FOA §§ 8-1 og 17-1	3. Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
	FOA §§ 8-4, 8-5, 8-7, 8-8, 11-10, 17-4, 17-5, 17-14, 17-15, 20-12	4. Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
	FOA §§ 13-2 og 22-2.	5. Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
	FOA §§ 10-1, 10-2, 19-1, 19-2, 19-3, 19-4, 19-5, 19-6	6. Er tidsfristene i henhold til regelverket?
	FOA §§ 13-3 og 22-3	7. Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?
	FOA § 3-2	8. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
	LOA § 5(3), FOA § 3-1(7), Arkivloven § 5, Arkivforskriften § 2-6 (1)	9. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingene i en undersøkelse. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen har vært å avholde et oppstartsmøte med leder for budsjett og innkjøp i forbindelse med prosjektets innledende fase. Underveis i forbindelse med datainnsamling og prosjektgjennomføring ble det avholdt et nytt møte med leder for budsjett og innkjøp. Det er også blitt avholdt ett møte med tjenesteområdet drift og utbygging. Dette for å sikre en god dialog med revidert enhet i gjennom prosjektets faser. Revisjonen har også benyttet regnskap/dokumentanalyse som framgangsmåte ved å gå igjennom Alta kommunes driftsregnskap, investeringsregnskap og årsmeldinger for aktuell tidsperiode samt innkjøpsreglement, rutinebeskrivelser og oversikt over rammeavtaler med leverandører.

Via datainnsamling og systematisk bearbeiding av etterspurte dokumenter fikk revisjonen tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre et utvalg av anskaffelser som til slutt ble tatt videre til nærmere undersøkelse. I forbindelse med undersøkelsen av de utvalgte anskaffelsene så etterspurte revisjonen videre anskaffelsesdokumentene som kommunen ifølge anskaffelsesforskriften har plikt å utarbeide for hver enkelt anskaffelse.

Revisjonen etterspurte også anbudsdokumentene som leverandørene hadde utarbeidet i forbindelse med anbudskonkurransene i de aktuelle anskaffelsene. Dette for å kontrollere hvordan leverandørene i sine anbud hadde dokumentert og besvart kommunens krav til tilbudene.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 2.

1.4.2 Avgrensing

Undersøkelsen har vært avgrenset til å gjelde anskaffelser av varer og tjenester som er gjort i tidsperioden 1.januar 2015 til 31.desember 2016 og der hver enkelt anskaffelse som er undersøkt har en verdi på over kr. 500.000,- eks. mva. Revisjonen presiserer videre at man har tatt *utgangspunkt* i ovennevnte tidsperiode og anskaffelser som er *regnskapsmessig konstatert samt bokført* i disse to årene, hvilket igjen betyr at de forutgående anskaffelsesprosessene med anbudsprosedyrer for hver utvalgte anskaffelse kan være igangsatt før år 2015.

Revisjonen har av ressursmessige årsaker ikke foretatt en gjennomgang av alle anskaffelsene som kommunen har gjort i det nevnte tidsrommet, men foretatt et utvalg. Man har heller ikke undersøkt alle forhold ved de utvalgte anskaffelsene. Hovedfokuset har vært rettet mot gjennomføringen av selve anbudskonkurransen holdt opp mot krav i lov og forskrift.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes det at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn.

Med pålitelige data menes det at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

For å sikre at data som samles inn er gyldige og pålitelige, vil de kvalitetssikres.

Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor, og fakta i rapporten er verifisert av informantene.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Innkjøpsfunksjonen i Alta kommune

2.1.1 Organisering

Alta kommune har en administrasjon bestående av et rådmannsnivå med fire kommunalledere og assisterende rådmann inkludert felles støttefunksjoner kalt fellestjenesten, og avdeling samfunnsutvikling. Under rådmannsnivået er det etablert 60 virksomhetsområder med hver sin virksomhetsleder.

Alta kommune har tre tjenesteområder:

- Drift og utbygging
- Helse og sosial
- Oppvekst og kultur

Man har et vedtatt innkjøpsreglement samt har oversikt over tildelte fullmakter på tjenesteområdene og ute på virksomhetsområdene. Det er fastsatt rutiner for attesting og anvisning i tillegg til at det foreligger rutinebeskrivelser som skal følges ved innkjøp.

Innkjøpsfunksjonen er videre organisert ved at man har en egen avdeling for budsjett og innkjøp lagt under tjenesteområdet Fellestjenesten. I tillegg er det en egen dedikert prosjektavdeling som styrer anskaffelsesprosessene i kommunens investeringsprosjekter. Denne avdelingen er lagt under tjenesteområdet Drift og utbygging - Kommunale bygg.

Avdelingen for budsjett og innkjøp har en sentral posisjon i forhold til anskaffelsesområdet og kommunens kjøp av varer og tjenester. Avdelingen har ansvar for samordning og tilrettelegging av kommunale innkjøp til driften, å være rådgivende samt skal bistå med oppfølging av tjenesteområdene for eksempel i forhold til rammeavtaler som kommunen har med leverandører.

I forbindelse med anskaffelsesprosesser der det skal foretas utarbeidelse av kunngjøringer, konkurransegrunnlag, behandling av anbud, oppfølging av leverandører og inngåelse av rammeavtaler så er avdeling budsjett og innkjøp sentralt inne og samarbeider med nedsatte faggrupper relevant for den anskaffelse som skal gjennomføres.

2.2 Utvalgte anskaffelser

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen foretatt en nærmere undersøkelse av åtte utvalgte anskaffelser over kr. 500.000,- eks. mva. som Alta kommune har gjennomført i tidsperioden fra 1.januar 2015 til 31.desember 2016.

De åtte anskaffelsene som er undersøkt gjelder:

- Kjøp av ny veihøvel m/innbytte
- Kjøp av reisebyrå tjenester
- Kjøp av skole-pc til grunnskolen

- Kjøp av ny tankbil til brann og redning
- Kjøp av rense- og vaskeritjenester
- Kjøp av lederutviklingsprogram
- Leasing av transportmidler
- Drifts- og serviceavtale kart og oppmåling

I forbindelse med datainnsamlingen til dette prosjektet så hadde revisjonen to anskaffelser til som ble vurdert som aktuell å ta med til nærmere undersøkelse. Det gjelder følgende anskaffelser:

- Rammeavtale legemidler
- Rammeavtale medisinsk forbruksmateriell

Det viste seg imidlertid at anskaffelsesprosessene knyttet til de to ovennevnte anskaffelsene foregikk i den tiden kommunen var med i den tidligere omtalte Innkjøpssirkelen og anbudskonkurransene ble således koordinert av Finnut Consult AS. Revisjonen fikk i forbindelse med datainnsamlingen tilsendt anskaffelsesdokumentene som var blitt utarbeidet av oppdragsgiver Finnut Consult AS og etter en helhetlig vurdering valgte revisjonen å ikke foreta anskaffelsesrettslige vurderinger av disse anskaffelsene. Det er som nevnt kommunens egen praksis på anskaffelsesområdet som skal revideres i denne undersøkelsen herunder med hovedfokus rettet mot gjennomføring av selve anbudskonkurransen. De to ovennevnte anskaffelsene vil dermed kun bli vurdert og tatt med i denne rapporten i forhold til revisjonens vurdering av kommunens arkiveringsrutiner i anskaffelsesprosesser.

I neste kapittel følger en gjennomgang av hver enkelt anskaffelse med vurdering opp mot de ni underproblemstillingene og revisjonskriteriene som ble beskrevet i punkt 1.3.2 og 1.3.3.

3 ANSKAFFELSENE

3.1 *Kjøp av ny veihøvel m/innbytte*

3.1.1 Data

Alta kommune inngikk i desember 2014 kontrakt med leverandøren Pon Equipment AS på kjøp av ny veihøvel m/innbytte. Pon Equipment AS er representant i Norge på blant annet salg av anleggsmaskiner med det verdenskjente merket Caterpillar. Av konkurransegrunnlaget som kommunen utarbeidet i forbindelse med anskaffelsen framgår det at innkjøpet skulle gjøres til virksomhetsområdet kommunalteknikk som ligger under tjenesteområdet Drift og utbygging. I følge Alta kommunes investeringsregnskap for år 2015 så ble kjøpet av den nye veihøvelen bokført i bilagsnr.91505925 på artskonto 2050 – inventar og utstyr investering, med debetføring verdi kr. 3.630.000,- eks. mva. som var prisen for den nye veihøvelen. Videre ble det ifølge underskrevet kontrakt foretatt et innbytte av én stk. eldre maskin fra kommunens eksisterende maskinpark i forbindelse med handelen. Alta kommune fikk kr. 700.000,- eks. mva. i innbyttepris for denne maskinen og summen ble bokført i bilagsnr.91505926 med kreditføring på artskonto 2050 – inventar og utstyr investering.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om kjøp av ny veihøvel m/innbytte ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin og den europeiske databasen TED den 29. august 2014.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringene at Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 18.08.14.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunen obligatoriske krav til leverandørene om å fremlegge HMS-egenerklæring, skatteattester for merverdiavgift og skatt, firmaattest og attest fra konkursregisteret. Videre under øvrige krav så stiller kommunen følgende krav til leverandørene:

- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for veihøvelen utarbeidet av kommunen må også besvares av anbyder.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 07.10.14 kl.15.00 som er 39 dager regnet fra 29.08.14 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 28.11.14 kl.23.59 som er 52 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 07.10.14 kl.15.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 03.12.14 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt underskrevet anskaffelsesprotokoll datert 10.11.14.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.1.2 Vurderinger

Anskaffelse av ny veihøvel m/innbytte er i rettslig forstand en varekontrakt jf. FOA § 4-1 b. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 29.08.14 kommer til anvendelse. Verdien på anskaffelsen er kr. 3.630.000,- ifølge underskrevet kontrakt mellom kommunen og leverandøren. Den nevnte innbytteprisen på kr. 700.000,- som var summen kommunen fikk for maskinen som ble byttet inn er en del av betalingen for den nye veihøvelen. Anskaffelsens art og verdi tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del III som skal følges da man er over nasjonal terskelverdi på kr. 500.000,- og over EØS-terskelverdi kr. 1.550.000,-. Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen kunngjøres i Doffin og TED. Etter revisjonens vurdering så har Alta kommune foretatt kunngjøring i tråd med regelverket.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til åpen anbudskonkurranse, noe som er i henhold til del III i anskaffelsesforskriften. Det vil si at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen. I anskaffelsesforskriften § 17-1 framgår det at konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Adresse tilbudet skal sendes eller leveres til
- Vedståelsesfrist for tilbudene
- Den relative vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge
- Informasjon om hvilket språk tilbudet skal være skrevet på
- Henvisning til kunngjøringen

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag etterlevd alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen, og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket. Imidlertid kan det nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen var det tre leverandører som deltok. Vinneren Pon Equipment AS, Volvo Maskin AS og Lintho AS. I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 17-15 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 17-14 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen oppfylt i sitt konkurransegrunnlag. FOA § 17-4 (1) sier at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 17-4 (2) sier videre at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres.

I denne anbudskonkurransen stilte Alta kommune krav til anbyderne også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor. Leverandørene måtte fremlegge:

- Firmaattest
- Attest fra konkursregisteret
- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene i sine anbud har dokumentert og besvart kommunen på de stilte kvalifikasjonskravene. Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyderne hadde utarbeidet. Ved gjennomgangen av disse kunne ikke revisjonen finne at dokumentene Attest fra konkursregisteret og Årsregnskap for år 2012 med vedlagt styrets og revisors beretning var innsendt fra Pon Equipment AS. Dokumentasjonen for år 2013 var imidlertid å finne på kravene til årsregnskap vedlagt styrets og revisors beretning. I anbudsdokumentene til Volvo Maskin AS var alle kvalifikasjonskrav besvart bortsett fra at revisjonen ikke kunne finne dokumentet Vedlegg 4-4 på referanser som ble opplyst i tilbudsbrevet fra Volvo Maskin AS. Lintho AS hadde all dokumentasjon i orden i henhold til krav stilt av kommunen.

Alle tre leverandørene besvarte det som FOA § 17-14 og § 17-15 pålegger oppdragsgiver å stille som obligatoriske kvalifikasjonskrav i en anbudskonkurranse som dette.

Alle kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er ifølge anskaffelsesforskriften tillatt og kommunens praksis på dette punkt er etter revisjonens vurdering i henhold til regelverket. De mangler som imidlertid ble funnet i henhold til FOA § 17-4 (1) om dokumentasjon av frivillige stilte krav skal føre til avvisning av anbud jf. FOA § 20-12. Revisjonen vurderer det derfor slik at den leverandøren som vant anbudskonkurransen skulle vært avvist fra videre deltakelse i konkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vektning. Kriterier og vektning er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema utarbeidet av kommunen måtte også besvares av anbydere. Anbyderne hadde fylt ut disse skjemaene i sine anbud i henhold til kommunens behov. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 22-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 19-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble frist satt til 07.10.14 kl.15.00 som er 39 dager regnet fra kunngjøringen den 29.08.14, en frist som ikke er i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 28.11.14 kl.23.59 som er 52 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 07.10.14 kl.15.00. Dette er i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene og at fristen skal angis med dato og klokkeslett.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 22-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 03.12.14 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen. Årsak til at revisjonen sier angivelig er at adressefeltet øverst i brevmalen inneholdt systemmelding «Feil ! Fant ikke referanseilden.» og at leverandørnavn samt adresse derfor ikke kom frem på det meddelelsesbrevet revisjonen fikk forelagt av kommunen. Brevet var imidlertid merket med ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt inneholdt begrunnelse for og navn på valgt leverandør. Revisjonen undersøkte videre om meddelelsesbrevet inneholdt informasjon om karenstid da regelverket jf. FOA § 22-3 sier at oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale etter utløpet av en fastsatt karenstid som må være på minst 10 dager fra meddelelse dersom meddelelsen sendes elektronisk eventuelt over telefaks, eller 15 dager dersom den sendes med annet kommunikasjonsmiddel. Alta kommune angir i meddelelsesbrevet at karenstida går frem til 19.12.14 kl.12.00 som er 16 dager regnet fra 03.12.14. Revisjonen vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr. 100.000,-, jf. FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften.

Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket og protokollen inneholdt også mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 07.10.14 kl.15.15. Kommunen har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet, det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten med hensyn til pris rettet mot de innleverte anbud og prisene som leverandørene hadde å tilby. Revisjonen registrerer at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og underskrevet med dato 10.11.14, tre dager etter anbudsåpning.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²² Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres.

Revisjonen har i hovedsak fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.1.3 Konklusjon

Anskaffelsen kjøp av veihold/m innbytte har etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunens ivaretagelse av dokumenter knyttet til denne aktuelle anskaffelsesprosessen anses også av revisjonen til å være i tråd med regelverket.

Revisjonen må imidlertid konkludere med at fristen som er satt for å levere inn anbud i denne anbudskonkurransen ikke er i henhold til anskaffelsesforskriften og at anskaffelsesprotokollen ikke inneholder fullt ut det som kreves jf. FOA § 3-2.

I tillegg har revisjonen mottatt anbudsdokumenter innsendt fra leverandørene som viser mangler i forhold til de kvalifikasjonskrav som kommunen stilte til anbyderne ved kunngjøring og i konkurransegrunnlag. Hos vinneren Pon Equipment AS kunne ikke revisjonen finne dokumentene Attest fra konkursregisteret og Årsregnskap for år 2012 med vedlagt styrets og revisors beretning. Dokumentasjonen for år 2013 var imidlertid å finne på kravene til årsregnskap vedlagt styrets og revisors beretning. Dersom dette er gjeldende status for innsendt dokumentasjon fra vinneren Pon Equipment AS så skulle denne leverandøren ha vært avvist fra videre deltakelse i konkurransen jf. FOA § 20-12. Revisjonen kunne heller ikke finne dokumentet Vedlegg 4-4 på referanser som ble opplyst i tilbuds brevet fra Volvo Maskin AS. Dersom dette dokumentet ikke er blitt innlevert til kommunen og ikke

²² Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

forefinnes i arkiv så skal også dette lede til avvisning av leverandør ifølge anskaffelsesforskriften.

3.2 Kjøp av reisebyråttjenester

3.2.1 Data

Alta kommune inngikk i september 2014 kontrakt med den lokale leverandøren G-Travel Alta AS på rammeavtale vedrørende reisebyråttjenester. Av konkurransegrunnlaget som kommunen utarbeidet i forbindelse anskaffelsen framgår det at formålet med rammeavtalen er å etablere stabile og sikre leveranser av reisebyråttjenester til alle enheter og tjenesteområder i Alta kommune samt selskaper som er heleid eller delvis eid av Alta kommune. Videre utdypes det i konkurransegrunnlaget at Alta kommunes leverandør av reisebyråttjenester blant annet skal tilby online bestillingssystem, utføre service og tjenester både ved henvendelser fra enkeltpersoner og i forbindelse med gruppebestillinger. Leverandøren skal ved henvendelse fra kommunen etter rimeligste pris prinsipp iverksette bestilling av billetter til fly, båt, tog og annen transport samt tilrettelegge og effektivisere hotellbooking, kursarrangement, leiebilavtaler m.m. i forhold til de behov som kommunen måtte ha via reisebyråttjenesten.

Verdien på anskaffelsen er ifølge kunngjøringen anslått til å ligge mellom kr. 1.400.000,- og kr. 1.500.000,- eks. mva. totalt i løpet av fire år som er tidsperioden en rammeavtale normalt kan løpe. I følge Alta kommunes driftsregnskap og leverandørreskontro for år 2016 så er det totalt bokført kr. 9.107.069,- i kostnader eks. mva. fra leverandøren G-Travel Alta AS. Av denne totalsummen utgjør servicehonorar/reisebyråttjeneste kr. 246.095,- eks. mva. ifølge mottatt statistikk fra leverandøren. Ifølge konkurransegrunnlaget utgjør formidling og kjøp av flyreiser den dominerende delen av avtalen. Det kan for eksempel nevnes at kommunen kjøpte flyreiser for om lag 2,5 millioner kroner eks. mva. på strekningen Alta – Tromsø – Oslo (tur/retur) i 2016. I tillegg kommer utgifter til reiser på andre flystrekninger.

Rammeavtalen som ble etablert var en videreføring og fornyelse av en allerede eksisterende avtale som hadde utløpsdato 31.08.2014. Varighet på denne nye rammeavtalen ble satt til 2 år med ensidig rett til å prolongere den i ytterligere ett + ett år, totalt fire år.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om rammeavtale på reisebyråttjenester ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 4. april 2014.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringen at Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 02.04.14.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunen obligatoriske krav til leverandøren om å fremlegge HMS-egenerklæring, skatteattester for merverdiavgift og skatt, firmaattest og attest fra konkursregisteret. Videre under øvrige krav så stiller kommunen krav til leverandørene om:

- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandøren har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandøren sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringen og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for tjenestene utarbeidet av kommunen må også besvares av anbyder.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 09.05.14 kl.15.00 som er 35 dager regnet fra 04.04.14 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 90 dager fra anbudsfrikt som var 09.05.14 kl.15.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 26.06.14 adressert til G-Travel Alta AS som var den eneste leverandøren som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt anskaffelsesprotokoll datert 16.05.14.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og

anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.2.2 Vurderinger

Rammeavtale på reisebyråttjenester er i rettslig forstand en tjenestekontrakt jf. FOA § 4-1 d. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 04.04.14 kommer til anvendelse. Videre må man ta stilling til om hvorvidt dette dreier seg om prioriterte eller uprioriterte tjenester som blant annet blir omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (4) og § 2-1 (5) som med videre henvisning igjen til § 2-2 (1) definerer om anskaffelsen skal reguleres av anskaffelsesforskriftens del II eller del III. Prioriterte tjenester er listet opp i Vedlegg 5 i FOA over tjenester som er av interesse i EØS-området og best egnet for handel over landegrensene. Reisebyråttjenester sorterer under uprioriterte tjenester da Vedlegg 6 i FOA sier at reisebyråttjenester isolert sett hører til i kategori 20 for Støtte- og hjelpetjenester i forbindelse med transport. Verdien på anskaffelsen er ifølge kunngjøringen anslått til å ligge mellom kr. 1.400.000,- og kr. 1.500.000,- eks. mva. totalt i løpet av fire år som er tidsperioden en rammeavtale normalt kan løpe. Med ovennevnte tall lagt til grunn har kommunen vurdert anslagsvis den sum som reisebyrået vil måtte ta seg betalt for bestillingsportal, utførelse av bestillinger og kundeservice herunder reisebyråttjenestene.

Kommunen har imidlertid i sin beregning av anskaffelsens verdi ikke lagt til grunn de kostnader som må betales og som kommer i form av prisene på for eksempel alle produktene og billettene som reisebyrået bestiller på vegne av kommunen, herunder flybilletter, togbilletter og hotellopphold.

Revisjonen har derfor også gjort sine anskaffelsesrettslige vurderinger av kommunens forhold til leverandøren G-Travel Alta AS ved at det kjøpes et stort volum flybilletter over reisebyråavtalen og at kommunen således blir kunde hos flyselskapene på store beløp årlig. Som en stikkprøve på dette etterspurte revisjonen tall fra leverandøren på hvor mye Alta kommune tilsammen har betalt for flyreiser på strekningen Alta – Oslo og Alta – Tromsø T/R i 2016. Svaret revisjonen fikk var kr. 2.488.124,- eks. mva. Revisjonen spurte i møte med leder for budsjett og innkjøp om hvorvidt Alta kommune har konkurranseutsatt og kunngjort sitt behov for kjøp av flyreiser på strekninger med minimum to markedsaktører/tilbydere. Svaret fra leder for budsjett og innkjøp var at man ikke har gjennomført anbudprosesser på dette området, man har rammeavtale med reisebyrå. Det er videre artskonto 1750 – Kjøp av transporttjenester som i stor grad benyttes i forbindelse med kontering og registrering av inngående fakturaer fra G-Travel Alta AS.

Isolert sett representerer anskaffelsen av reisebyråttjenester en uprioritert tjeneste, noe som betyr at anskaffelsen skal gjøres etter anskaffelsesforskriften del I og del II, selv om den eventuelt overstiger EØS-terskelverdien. Imidlertid vurderer revisjonen det slik at denne anskaffelsens verdi må vurderes på grunnlag av de samlede kjøp som gjøres via reisebyrået. Det vil si at anskaffelsens verdi skal vurderes på bakgrunn av både reisebyråttjenestene, kjøp av flybilletter, kjøp av togbilletter og kjøp av hotellopphold. Dersom dette ses i sammenheng vil flyreiser være den dominerende delen av anskaffelsen. I henhold til vedlegg 5 i anskaffelsesforskriften er flyreiser å regne som prioriterte tjenester. På bakgrunn av dette er det revisjonens vurdering at kommunens anskaffelse av reisebyråttjenester i dette tilfellet skal

gjøres i henhold til anskaffelsesforskriftens del I og del III. Revisjonens vurderinger av denne anskaffelsen nedenfor gjøres på dette grunnlag.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen for rammeavtale reisebyråtenester kunngjøres i Doffin og TED-databasen. Etter revisjonens vurdering så har Alta kommune ikke foretatt kunngjøring i tråd med regelverket. Dette på bakgrunn av anbudskonkurransen ikke har blitt kunngjort i TED-databasen, jf. FOA § 18 (3). Som en følge av dette er anskaffelsen således å regne som en ulovlig direkte anskaffelse, jf. anskaffelsesforskriften § 4 bokstav q.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til åpen anbudskonkurranse, noe som er i henhold til del III i anskaffelsesforskriften. Det vil si at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen og jf. anskaffelsesforskriften § 17-1 framgår det at kunngjøringen og eventuelt konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hva som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres herunder kriterier for valg av tilbud
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvordan tilbudene skal utformes
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget.

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag etterfulgt alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen, og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket. Imidlertid kan det nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen var det kun én leverandør som deltok, G-Travel Alta AS. I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 17-15 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 17-14 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen oppfylt i sitt konkurransegrunnlag. FOA § 17-4 (1) sier at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 17-4 (2) sier videre at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. I denne

anbudskonkurransen stilte altså Alta kommune krav til anbydere som ville delta også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor. Det ble stilt krav til leverandørene om:

- Firmaattest
- Attest fra konkursregisteret
- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandøren i sitt anbud har dokumentert og besvart kommunen på de stilte kvalifikasjonskravene. Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyder hadde utarbeidet og i forbindelse med gjennomgangen ble det registrert at G-Travel Alta AS hadde all dokumentasjon i orden i henhold til obligatoriske og frivillige krav stilt av kommunen.

Kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er tillatt i henhold til regelverket og Alta kommunes praksis er etter revisjonens vurdering i tråd med lov og forskrift.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøring og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema utarbeidet av kommunen måtte også besvares av anbyder. G-Travel Alta AS hadde fylt ut disse skjemaene i sitt anbud i henhold til kommunens behov. Videre er kriteriene som ble stilt i denne anbudskonkurransen tillatt jf. FOA § 22-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 19-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble anbudskonkurransen kun kunngjort i Doffin, og fristen ble satt til 09.05.14 kl.15.00, noe som er 35 dager regnet fra kunngjøringen den 04.04.14. Dette betyr at den fastsatte frist i kunngjøringen er kortere enn den minimumsfrist som er satt i anskaffelsesforskriften. Kommunens fastsatte frist i kunngjøringen er derfor ikke i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 90 dager fra anbuadsfrist som var 09.05.14 kl.15.00. Dette er ikke i tråd med regelverket da FOA § 19-6 (1) sier at vedståelsesfrist skal være angitt med dato og klokkeslett. Fristens lengde er i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 (1) som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 22-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 26.06.14 som skal være sendt ut til den eneste leverandøren som deltok i konkurransen, G-Travel Alta AS. Brevet var merket med leverandørens navn og adresse, ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt inneholdt begrunnelse for valget. Alta kommune orienterer i meddelelsesbrevet at ny rammeavtale starter å løpe når nåværende avtale utløper 31.08.14. Kontrakten mellom Alta kommune og G-Travel Alta AS ble signert 10.09.14. Revisjonen vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,- jf. FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. Anskaffelsesprotokollen inneholdt mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 12.05.14 kl.09.00. Forholdet ved at det kun var én anbyder med i konkurransen er også protokollført. Revisjonen registrerer at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og datert 16.05.14, fire dager etter anbudsåpning.

Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket men har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet. Det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten rettet mot det innleverte anbud og kommunens vurdering av anbudet.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²³ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres.

Revisjonen har fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

²³ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

3.2.3 Konklusjon

Kommunen har lagt til grunn at anskaffelsen rammeavtale reisebyrå tjenester skal gjennomføres i henhold til anskaffelsesforskriften del I og del II. Dette på bakgrunn av kommunens uriktige beregning av anskaffelsens verdi. Revisjonen vurderer det slik at denne anskaffelsen skulle vært gjennomført etter reglene i anskaffelsesforskriften del I og del III. Dette på grunnlag av at anskaffelsens verdi skulle vært beregnet på bakgrunn av alle de transaksjoner som avtalen innebærer (herunder flyreiser). Anskaffelsens verdi vil da være langt over EØS-terskelverdien, med kjøp av flyreiser, som er å regne som prioriterte tjenester, som den dominerende anskaffelsesposten i avtalen. At kommunen har gjennomført anbudskonkurransen etter feil del i forskriften medfører også noen følgefeil. Den viktigste av dem er at anbudskonkurransen ikke har blitt kunngjort på riktig måte, altså at den ikke har blitt kunngjort i TED-databasen. Dette medfører at anskaffelsen er å regne som en ulovlig direkte anskaffelse, jf. anskaffelsesforskriften § 4 bokstav q.

3.3 Kjøp av skole-pc til grunnskolen

3.3.1 Data

Alta kommune inngikk i august 2016 kontrakt med den lokale it-bedriften Eltele AS i Alta på kjøp av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester. Dette som en følge av kommunens satsing på digitale hjelpemidler i skolen. Alta kommune har over sitt driftsregnskap og investeringsregnskap for år 2016 totalt bokført tilsammen kr. 10.886.150,- eks. mva. i kostnader fra denne leverandøren. Innkjøpet av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester er i investeringsregnskapet for år 2016 merket med grunnskolen og ført på artskonto 1050 – Undervisningsmaterieell. Grunnskolen ligger under tjenesteområdet Oppvekst og kultur. Av konkurransegrunnlaget som kommunen utarbeidet i forbindelse anskaffelsen framgår det at anskaffelsen har en budsjettramme på inntil kr. 5.900.000,- eks. mva. I følge Alta kommunes investeringsregnskap for år 2016 så ble anskaffelsen av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester bokført i henhold til avtale om tre delbetalinger til Eltele AS. Den første faktura på kr. 2.608.320,- eks. mva. ble ført i bilagsnr.651617431 og de to neste begge på kr. 1.956.240,- eks. mva. henholdsvis i bilagsnr.651618817 og bilagsnr.651620488. Summen av disse tre bokførte beløp er kr. 6.520.800,- eks. mva. som er kr. 620.800,- over anskaffelsens uttalte budsjettramme på kr. 5.900.000,- eks. mva.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om kjøp av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin og den europeiske databasen TED den 15. juni 2016.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringene at Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 14.06.16.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunen obligatoriske krav til leverandørene om å fremlegge skatteattester for merverdiavgift og skatt, firmaattest og attest fra konkursregisteret. Leverandørene ble videre orientert i konkurransegrunnlaget om at kommunen via proff.no ville foreta vurdering av anbydernes likviditetsgrad, lønnsomhet, soliditet og driftsresultat på grunnlag av deres årsregnskap for to av de tre siste regnskapsår. Årsresultat etter skatt for begge to ovennevnte regnskapsår som ble vurdert måtte også være positivt.

Videre stiller kommunen krav til leverandørene om:

- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringer og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema utarbeidet av kommunen må også besvares av anbyder.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 22.07.16 kl.15.00 som er 37 dager regnet fra 15.06.16 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 90 dager regnet fra dato 22.07.16 kl.15.00 som var fristdato for å sende inn tilbud.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 01.08.16 som skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt underskrevet anskaffelsesprotokoll datert 01.08.16.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av

denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.3.2 Vurderinger

Kjøp av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester er i rettslig forstand en varekontrakt jf. FOA § 4-1 b. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 15.06.16 kommer til anvendelse. Anslått verdi på anskaffelsen er kr.5.900.000,- ifølge kunngjøringer og konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen i forbindelse med anbudskonkurransen. Revisjonen registrerer at den endelige sum endte på kr. 6.520.800,- eks. mva. som er kr.620.800,- over anskaffelsens uttalte budsjettramme på kr. 5.900.000,- eks. mva. I henhold til underskrevet kjøpsavtale mellom Alta kommune og Eltele AS foregikk oppgjøret i tre delbetalinger til Eltele AS noe som også framkommer av Alta kommunes investeringsregnskap for år 2016. Anskaffelsens art og verdi tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del III som skal følges da man er over nasjonal terskelverdi på kr. 500.000,- og over EØS-terskelverdi på kr. 1.750.000,-. Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen kunngjøres i Doffin og TED. Etter revisjonens vurdering så har Alta kommune foretatt kunngjøring i tråd med regelverket.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til åpen anbudskonkurranse, noe som er i henhold til FOA del III. Det vil si at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen og jf. anskaffelsesforskriften § 17-1 framgår det at konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Adresse tilbudet skal sendes eller leveres til
- Vedståelsesfrist for tilbudene
- Den relative vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge
- Informasjon om hvilket språk tilbudet skal være skrevet på
- Henvisning til kunngjøringen

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag etterlevd alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket. Imidlertid kan det nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen var det to leverandører som deltok. Vinneren Eltele AS og Atea AS. I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 17-14 stilles krav om at anbydere skal fremlegge skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen oppfylt i sitt konkurransegrunnlag.

FOA § 17-4 (1) sier at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 17-4 (2) sier videre at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. I denne anbudskonkurransen stilte altså Alta kommune krav til anbyderne også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor.

Leverandørene ble orientert i konkurransegrunnlaget om at kommunen via proff.no ville foreta vurdering av anbydernes likviditetsgrad, lønnsomhet, soliditet og driftsresultat på grunnlag av deres årsregnskap for to av de tre siste regnskapsår. Årsresultat etter skatt for begge to ovennevnte regnskapsår som ble vurdert måtte være positivt. Kommunen stilte videre krav til leverandørene om:

- Firmaattest
- Attest fra konkursregisteret
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eventuelt gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001.

Revisjonen kontrollerte i forbindelse med denne undersøkelsen hvordan leverandørene i sine anbud hadde dokumentert og besvart kommunen på stilte kvalifikasjonskrav. Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyderne hadde utarbeidet og i forbindelse med gjennomgangen fant man at begge leverandørene besvarte alle de obligatoriske og frivillige kvalifikasjonskravene som ble stilt. Anskaffelsesprotokollen viser også en uttømmende oppstilling av ovennevnte krav med vurdering bestått.

Kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er tillatt i henhold til anskaffelsesforskriften og kommunens praksis er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 22-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema utarbeidet av kommunen måtte også besvares av anbydere. Alle leverandørene hadde i sine anbud fylt ut og besvart disse skjemaene i henhold til kommunens behov. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 19-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble frist både ifølge kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 22.07.16 kl.15.00 som er 37 dager regnet fra 15.06.16 da kunngjøringen ble publisert i TED-databasen, en frist som ikke er i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 90 dager regnet fra dato 22.07.2016 kl.15.00 som var fristdato for å sende inn tilbud. Dette er ikke i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist skal angis med dato og klokkeslett. Fristens lengde er i imidlertid i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 22-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 01.08.16 som skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen. Brevet var merket med ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt inneholdt begrunnelse for valget. Revisjonen undersøkte videre om meddelelsesbrevet inneholdt informasjon om karenstid da regelverket jf. FOA § 22-3 sier at oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale etter utløpet av en fastsatt karenstid som må være på minst 10 dager fra meddelelse dersom meddelelsen sendes elektronisk eventuelt over telefaks, eller 15 dager dersom den sendes med annet kommunikasjonsmiddel. Alta kommune angir i meddelelsesbrevet at karenstida går frem til 16.08.16 kl.15.00 som er 15 dager regnet fra 01.08.16. Revisjonen har fått tilsendt bekreftet underskrevet kjøpsavtale datert 22.08.16 og vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,-, jf. FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Anskaffelsesprotokollen inneholdt også mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 25.07.16 kl.09.00. Revisjonen registrerer

at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og underskrevet med dato 01.08.16 som er syv dager etter anbudsåpning. Kommunen har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet. Det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten med hensyn til pris rettet mot de innleverte anbud og prisene som leverandørene hadde å tilby.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²⁴ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres.

Revisjonen har fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.3.3 Konklusjon

Anskaffelsen kjøp av nye skole-pc'er med tilhørende tjenester har etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunens ivaretagelse av dokumenter knyttet til denne aktuelle anskaffelsesprosessen anses også av revisjonen til å være i tråd med regelverket.

Revisjonen må imidlertid i henhold til anskaffelsesforskriften konkludere med at vedståelsesfrist ikke er korrekt angitt samt at fristen som er satt for å levere inn anbud i denne anbudskonkurransen er for kort. Anskaffelsesprotokollen inneholder heller ikke fullt ut det som kreves jf. FOA § 3-2.

3.4 Kjøp av ny tankbil til brann og redning

3.4.1 Data

Alta kommune meddelte i januar 2015 valg av leverandør for levering av ny tankbil til brann og redning som er en virksomhet organisert under tjenesteområdet drift og utbygging. Den valgte leverandør ble Egenes Brannteknikk AS i Flekkefjord som blant annet bygger og selger brann- og redningsbiler for alle behov til kommuner over hele Norge. Av kunngjøringene og konkurransegrunnlaget som kommunen utarbeidet i forbindelse med denne investeringen framgår det at anskaffelsens anslåtte verdi var beregnet til

²⁴ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

kr. 2.800.000,- eks. mva. Revisjonen har en forståelse av at levering av ny tankbil etter spesielle kravspesifikasjoner er en prosess som kan ta tid da det skal gjøres en grundig planlegging fra bestillers side og at selve tankbilen således må igjennom en byggeprosess i henhold til avtale med bestiller. Anskaffelsesprosessen med kunngjøringer av anbudskonkurranse startet den 5. september 2014. I følge Alta kommunes investeringsregnskap for år 2016 så ble kjøpet av den nye tankbilen endelig bekreftet og bokført 09.05.16 i bilagsnr.651609657 på artskonto 2110 – Kjøp av transportmidler, med debetføring verdi kr. 2.796.770,- eks. mva. som ble den endelige prisen for den nye tankbilen.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om kjøp av ny tankbil til brann og redning ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin og den europeiske databasen TED den 5. september 2014.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringene at Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 15.08.14.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunen obligatoriske krav til leverandørene om å fremlegge HMS-egenerklæring, skatteattester for merverdiavgift og skatt, firmaattest og attest fra konkursregisteret. Videre under øvrige krav så stiller kommunen følgende krav til leverandørene:

- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eventuelt gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for selve tankbilen var også utarbeidet av kommunen og måtte besvares av anbyderne.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 20.10.14 kl.15.00 som er 45 dager regnet fra 05.09.14 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 31.12.14 kl.23.59 som er 72 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 20.10.14 kl.15.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 15.01.15 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt underskrevet anskaffelsesprotokoll datert 14.01.15.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.4.2 Vurderinger

Anskaffelse av ny tankbil til brann og redning er i rettslig forstand en varekontrakt jf. FOA § 4-1 b. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 05.09.14 kommer til anvendelse. Verdien på anskaffelsen er anslått til kr. 2.800.000,- eks. mva. ifølge kunngjøring og konkurransegrunnlag. Den endelige prisen for den nye tankbilen ble kr. 2.796.770,- ifølge Alta kommunes investeringsregnskap for år 2016. Anskaffelsens art og verdi tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del III som skal følges da man er over nasjonal terskelverdi på kr. 500.000,- og over EØS-terskelverdi kr. 1.550.000,-. Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen kunngjøres i Doffin og TED. Etter revisjonens vurdering så har Alta kommune foretatt kunngjøring i tråd med regelverket.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til åpen anbudskonkurranse, noe som er i henhold til del III i anskaffelsesforskriften. Det vil si at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen og jf. anskaffelsesforskriften § 17-1 framgår det at konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Adresse tilbudet skal sendes eller leveres til
- Vedståelsesfrist for tilbudene
- Den relative vekten av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge
- Informasjon om hvilket språk tilbudet skal være skrevet på
- Henvisning til kunngjøringen

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag etterlevd alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket. Imidlertid kan det nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen var det tre leverandører som deltok.

Vinneren Egenes Brannteknikk AS, Rosendahl AS og Braco AS. I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 17-15 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 17-14 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen oppfylt i sitt konkurransegrunnlag. FOA § 17-4 (1) sier at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 17-4 (2) sier videre at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. I denne anbudskonkurransen stilte altså Alta kommune krav til anbyderne også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor. Leverandørene måtte fremlegge følgende:

- Firmaattest
- Attest fra konkursregisteret
- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Referanser
- Dokumentasjon på miljøledelsessystem eller bekrefter at man er miljøsertifisert jf. Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eventuelt gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001

Revisjonen kontrollerte i forbindelse med denne undersøkelsen hvordan leverandørene i sine anbud hadde dokumentert og besvart kommunen på stilte kvalifikasjonskrav.

Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyderne hadde utarbeidet og i forbindelse med gjennomgangen ble det registrert at alle tre leverandørene besvarte de obligatoriske og frivillige kvalifikasjonskravene som ble stilt av Alta kommune. Kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er tillatt ifølge anskaffelsesforskriften og kommunens praksis på dette punkt er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for selve tankbilen var også utarbeidet av kommunen og måtte besvares av anbyderne. Alle anbyderne hadde fylt ut og besvart disse skjemaene i sine anbud i henhold til kommunens behov. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 22-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 19-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble frist satt til 20.10.14 kl.15.00 som er 45 dager regnet fra kunngjøringen den 05.09.14, en frist som er i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 31.12.14 kl.23.59 som er 72 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 20.10.14 kl.15.00. Dette er i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene og at fristen skal angis med dato og klokkeslett.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 22-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 15.01.15 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen. Årsaken til at revisjonen sier angivelig er at adressefeltet øverst i brevmalen inneholdt systemmelding «Feil ! Fant ikke referanseilden.» og at leverandørnavn samt adresse derfor ikke kom frem på det meddelelsesbrevet revisjonen fikk forelagt av kommunen. Brevet var imidlertid merket med ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt inneholdt begrunnelse for og navn på valgt leverandør. Revisjonen undersøkte videre om meddelelsesbrevet inneholdt informasjon om karenstid da regelverket jf. FOA § 22-3 sier at oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale etter utløpet av en fastsatt karenstid som må være på minst 10 dager fra meddelelse dersom meddelelsen sendes elektronisk eventuelt over telefaks eller 15 dager dersom den sendes med annet kommunikasjonsmiddel. Alta kommune angir i meddelelsesbrevet at karenstida går frem til

27.01.15 kl.15.00 som er 12 dager regnet fra 15.01.15. Revisjonen vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,-, jf. FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Anskaffelsesprotokollen inneholdt også mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 21.10.14. Kommunen har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet. Det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten med hensyn til pris rettet mot de innleverte anbud og prisene som leverandørene hadde å tilby. Revisjonen registrerer at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og underskrevet med dato 14.01.15, dagen før utsendelse av meddelelsesbrev til leverandørene.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²⁵ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.4.3 Konklusjon

Anskaffelsen kjøp av ny tankbil til brann og redning har etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunens ivaretagelse av dokumenter knyttet til denne aktuelle anskaffelsesprosessen anses av revisjonen til å være i tråd med regelverket. Revisjonen må imidlertid konkludere med at anskaffelsesprotokollen ikke inneholder fullt ut det som kreves jf. FOA § 3-2.

²⁵ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

3.5 Kjøp av rense- og vaskeritjenester

3.5.1 Data

Alta kommune inngikk i oktober 2012 kontrakt med leverandøren Rens & Vask ANS på rammeavtale vedrørende rense- og vaskeritjenester for sykehjem og helsesenter som ligger under tjenesteområdet Helse og sosial. Leverandøren var i år 2012 en lokal eid bedrift med mange års erfaring som leverandør av rense- og vaskeritjenester til privat og offentlig sektor. Bedriften hadde sitt hovedkontor i Lakselv i Porsanger kommune med blant annet avdeling i Alta. Av konkurransegrunnlaget som ble utarbeidet i forbindelse anskaffelsen framgår det at anskaffelsesprosessen ble gjennomført i samarbeid med Hammerfest kommune da de også hadde behov for tilsvarende tjenester. Begge kommunene stilte med sine respektive merkantile og tekniske rådgivere i denne anskaffelsesprosessen.

Varighet på denne nye rammeavtalen ble satt til 2 år med ensidig rett til å prolongere den i ytterligere ett + ett år, totalt fire år ifølge underskrevet kontrakt mellom Alta kommune og Rens & Vask ANS. I undersøkelsen av denne anskaffelsen ser revisjonen på Alta kommunes praksis igjennom anskaffelsesprosessen. I følge Alta kommunes driftsregnskap og leverandørreskontro for år 2015 så er det totalt bokført kr. 1.332.711,- i kostnader eks. mva. fra leverandøren Rens & Vask ANS.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om rammeavtale på rense- og vaskeritjenester ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin og den europeiske databasen TED den 11. mai 2012.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringen at Hammerfest kommune selv og i tillegg på vegne av Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet konkurransegrunnlag i eget dokument.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunene obligatoriske krav til leverandørene om å fremlegge HMS-egenerklæring samt skatteattester for merverdiavgift og skatt. Videre så stiller kommunene øvrige krav til leverandørene om å fremlegge følgende:

- Dokumentasjon i form av firmaattest og attest fra offentlig godkjent kredittvurderingsinstitusjon
- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 09.02.2008
- Referanser på de viktigste leveranser de siste tre år merket med deres verdi, tidspunkt samt mottaker med navn og telefonnummer

- Bemanningsliste for dette oppdraget med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget
- Dokumentasjon på ansvarsforsikring
- Dokumentasjon på erfaring fra minimum tre tilsvarende oppdrag
- Dokumentasjon i form av utfylt miljøerklæring
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001:2000

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunene i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringene og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert spesifikasjonsskjema i henhold til miljøkrav og et detaljert prisutfyllingsskjema utarbeidet av kommunene må også besvares av anbyder.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 22.06.12 kl.12.00 som er 42 dager regnet fra 11.05.12 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 3 –tre måneder fra anbudsfrikt som var 22.06.12 kl.12.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har ikke fått forelagt meddelelsesbrev utarbeidet av kommunene. I følge anskaffelsesprotokoll framkommer det imidlertid at innstilling til valg av leverandør Rens & Vask ANS er foretatt 09.07.12 og at videre prosess er at det skal sendes ut meddelelses- og avslagsbrev til leverandørene som deltok i konkurransen jf. FOA §22-3.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt anskaffelsesprotokoll av 09.07.12 som også inneholdt protokoll for anbudsåpningen datert 26.06.12 og videre informasjon om innstilling av valgt leverandør foretatt datert 09.07.12. Videre dokumenteres det i anskaffelsesprotokollen hvordan anbudene er blitt vurdert med hensyn til stilte kvalifikasjonskrav og vekting samt vurdering i forhold til stilte tildelingskriterier.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.5.2 Vurderinger

Rammeavtale på rense- og vaskeritjenester er i rettslig forstand en tjenestekontrakt jf. FOA § 4-1 d. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 11.05.12 kommer til anvendelse. Videre må man ta stilling til om hvorvidt dette dreier seg om prioriterte eller uprioriterte tjenester som blant annet blir omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (4) og § 2-1 (5) som med videre henvisning igjen til § 2-2 (1) definerer om anskaffelsen skal reguleres av anskaffelsesforskriftens del II eller del III. Prioriterte tjenester er listet opp i Vedlegg 5 i FOA over tjenester som er av interesse i EØS-området og best egnet for handel over landegrensene.

Denne anskaffelsen sorterer under prioriterte tjenester i kategori 14, Vedlegg 5 i FOA. Verdien på anskaffelsen er jf. kunngjøringen anslått til å ligge mellom kr.1.600.000,- og kr. 2.000.000,- eks. mva. totalt i løpet av fire år som er tidsperioden en rammeavtale normalt kan løpe. Anskaffelsens totale anslåtte verdi og at dette er prioritert tjeneste tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del III som skal følges da man er over nasjonal terskelverdi på kr.500.000,- og over EØS-terskelverdi som var kr.1.600.000,- i år 2012. Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen for rammeavtale på rense- og vaskeritjenester kunngjøres i Doffin og TED. Etter revisjonens vurdering så er kunngjøring foretatt i tråd med regelverket.

Anskaffelsesprosedyre:

Det ble valgt å innby til åpen anbudskonkurranse noe som i henhold til del III i anskaffelsesforskriften er tillatt, det vil si at kommunene har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunene og jf. anskaffelsesforskriften § 17-1 framgår det at konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hvilken ytelse som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Adresse tilbudet skal sendes eller leveres til
- Vedståelsesfrist for tilbudene
- Den relative vektningen av tildelingskriteriene eller tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge
- Informasjon om hvilket språk tilbudet skal være skrevet på

- Henvisning til kunngjøringen

Konkurransegrunnlaget som er utarbeidet inneholder alt som anskaffelsesforskriften krever og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen var det to leverandører som deltok, vinneren Rens & Vask ANS og Breeze Troms AS. I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 17-15 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 17-14 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunene oppfylt i sitt konkurransegrunnlag.

FOA § 17-4 (1) sier videre at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 17-4 (2) sier at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. I denne anbudskonkurransen stilte altså kommunene krav til anbydere som ville delta også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor. Leverandørene måtte fremlegge følgende:

- Dokumentasjon i form av firmaattest og attest fra offentlig godkjent kredittvurderingsinstitusjon
- Dokumentasjon av soliditet i form av årsregnskap for de to siste regnskapsår vedlagt styrets og revisors beretning
- Dokumentasjon i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 09.02.2008
- Referanser på de viktigste leveranser de siste tre år merket med deres verdi, tidspunkt samt mottaker med navn og telefonnummer
- Bemanningsliste for dette oppdraget med navn og CV for nøkkelpersoner som skal utføre oppdraget
- Dokumentasjon på ansvarsforsikring
- Dokumentasjon på erfaring fra minimum tre tilsvarende oppdrag
- Dokumentasjon i form av utfylt miljøerklæring
- Dokumentasjon på kvalitetssikringssystem eller gyldig sertifikat dersom kvalitetssertifisert jf. ISO 9001:2000

Revisjonen kontrollerte i forbindelse med denne undersøkelsen hvordan leverandørene hadde dokumentert og besvart kommunene på disse ovennevnte kvalifikasjonskravene i sine anbud. I følge anskaffelsesprotokoll har kommunene ved anbudsåpning og gjennomgang av anbudene konkludert med at begge leverandørene hadde all dokumentasjon i orden i henhold til stilte krav, både obligatoriske og frivillige krav. Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyderne hadde utarbeidet og i forbindelse med gjennomgangen ble det registrert at revisjonen har fått tilgang til alle anbudsdokumentene til vinneren Rens & Vask ANS men at man ikke har fått med seg alle anbudsdokumentene fra Breeze Troms AS i oversendelsen til revisjonen. Det gjelder dokumentene som går under de frivillige krav som kan stilles i en anbudskonkurranse. Revisjonen har mottatt dokumentasjonen for obligatoriske krav på begge leverandørene.

Kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er tillatt i henhold til anskaffelsesforskriften og praksis er etter revisjonens vurdering i tråd med lov og forskrift. Revisjonen forholder seg til at anskaffelsesprotokollen er korrekt ført ved anbudsåpning og at mangler i oversendelsen til revisjonen skyldes en feiltakelse. I motsatt fall, dersom årsaken til nevnte manglende dokumenter skyldes at disse faktisk ikke er innkommet, som stilt krav til jf. FOA § 17-4 (1) under frivillige krav, så er praksisen et brudd på anskaffelsesforskriften. Leverandøren Breeze Troms AS skulle i så tilfelle da ha vært avvist fra videre deltakelse i konkurransen jf. FOA § 20-12.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøring og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. I tillegg måtte anbyderne fylle ut et detaljert spesifikasjonsskjema i henhold til miljøkrav og besvare et detaljert prisutfyllingsskjema for tjenestene som kommunene ønsker utført. Alle anbyderne hadde fylt ut og besvart disse skjemaene i sine anbud i henhold til kommunenes behov. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 22-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunene lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunenes praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 19-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble frist satt til 22.06.12 kl.12.00 som er 42 dager regnet fra 11.05.12 da kunngjøringen ble publisert, en frist som ikke er i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 3 –tre måneder fra anbudsfrist som var 22.06.12 kl.12.00. Dette er ikke i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist skal angis med dato og klokkeslett. Fristens lengde er i tråd med regelverket da FOA § 19-6 sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 22-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har i forbindelse med sin anmodning om kommunenes anskaffelsesdokumenter ikke fått forelagt et slikt meddelelsesbrev. I følge anskaffelsesprotokoll framkommer det imidlertid at innstilling til valg av leverandør Rens & Vask ANS er foretatt 09.07.12 og at videre prosess er at det skal sendes ut meddelelses- og avslagsbrev til leverandørene som deltok i konkurransen jf. FOA § 22-3. Videre dokumenteres det i anskaffelsesprotokollen hvordan anbudene er blitt vurdert med hensyn til stilte kvalifikasjonskrav og vekting i forhold til stilte tildelingskriterier. Dersom kommunene har foretatt ovennevnte som framkommer av anskaffelsesprotokollen og jf. FOA § 22-3, vurderer revisjonen at kommunenes avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket. Kontrakten mellom Alta kommune og Rens & Vask ANS ble underskrevet 22.10.12. I motsatt fall dersom det ikke er sendt ut meddelelsesbrev så er praksisen et brudd

på anskaffelsesforskriften. Meddelelsesbrevet skal også inneholde viktig informasjon om karenstid da regelverket jf. FOA § 22-3 sier at oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale etter utløpet av en fastsatt karenstid som må være på minst 10 dager fra meddelelsen ble sendt dersom meddelelsen sendes elektronisk eventuelt over telefaks, eller 15 dager dersom den sendes med annet kommunikasjonsmiddel.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,- jf., FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. I denne anskaffelsesprosessen har Hammerfest og Alta kommune i sitt samarbeid i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Det er imidlertid ikke oppgitt oppdragsgivers adresse i dokumentet. Det er kun kommunenes navn som framkommer i protokollen.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²⁶ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Alta kommune viser i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen noen svakheter ved arkiveringsrutiner og imøtekommer ikke revisjonen fullt ut ved anmodning om oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter herunder meddelelsesbrev og anbyders dokumentasjon av kvalifikasjonskrav.

Det er viktig å ivareta gode arkivrutiner også når man gjennomfører en anskaffelse i form av samarbeid med andre kommuner eller for eksempel er tilsluttet en ekstern aktør som håndterer anskaffelser på vegne av kommunen. Dette for å igjen kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.5.3 Konklusjon

Anskaffelsen rammeavtale på rense- og vaskeritjenester har etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

²⁶ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

Revisjonen må imidlertid konkludere med at anskaffelsesprotokollen ikke inneholder fullt ut det som anskaffelsesforskriften krever. Videre sier FOA § 19-1 at tidsfrist for mottak av tilbud skal være minst 45 dager fra den dag kunngjøringen ble publisert i TED-databasen. I denne anbudskonkurransen ble denne fristen satt til 22.06.12 kl.12.00 som er 42 dager regnet fra 11.05.12 da kunngjøringen ble publisert, en frist som ikke er i tråd med regelverket. Vedståelsesfristen ble satt til 3 –tre måneder fra anbudsfrikt som var 22.06.12 kl.12.00. Dette er ikke i tråd med regelverket jf. FOA § 19-6 som sier at vedståelsesfrist skal angis med dato og klokkeslett.

Alta kommune viser i denne anskaffelsesprosessen også noen svakheter ved arkiveringsrutiner og imøtekommer ikke revisjonen fullt ut ved anmodning om oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter herunder meddelelsesbrev og anbyders dokumentasjon av kvalifikasjonskrav.

Dersom de mangler som ble funnet ved anbudsdokumentene fra Breeze Troms AS i forhold til dokumentasjon av frivillige stilte krav jf. FOA § 17-4 (1) er reelle, så skal dette føre til avvisning av anbud jf. FOA § 20-12.

3.6 Kjøp av lederutviklingsprogram

3.6.1 Data

Alta kommune inngikk i august 2015 kontrakt med konsulentselskapet PricewaterhouseCoopers AS (PwC) om kjøp av lederutviklingsprogram for ledere i Alta kommune.

I konkurransegrunnlaget sier kommunen følgende om anskaffelsens formål:

«Alta kommune skal gjennomføre et lederutviklingsprogram i perioden 2015-2016 som skal dyktiggjøre våre ledere, gjøre dem synlige og tydelige, samt bidra til at de opptre som de fremste kulturbærere av vårt verdigrunnlag. Lederutviklingsprogrammet skal støtte oppunder kommunens mål, arbeidsgiverpolitikk og organisering. Alta kommune vil dyktiggjøre lederne i forhold til deres rolle og ansvar, og stimulere til god ledelse, bærekraftig økonomi og framtidsrettet utvikling»

Lederutviklingsprogrammet skulle gjennomføres som et konsulentoppdrag ifølge underskrevet kontrakt mellom kommunen og leverandøren. I kunngjøringen har anskaffelsen fått CPV-klassifisering med hovedvokabular Utdannelsestilbud og tilleggsvokabular Personalutdanning, Utdannelsesprogrammer og Utdanning i bedriftsledelse.

Konkurransegrunnlagets punkt 4.3.5 viser til kommunestyrets vedtak om budsjetttramme på kr. 2.000.000,- eks. mva.

I følge Alta kommunes driftsregnskap for år 2015 og år 2016 så har Alta kommune bokført om lag kr. 1,4 mill. eks. mva. i kostnader fra leverandøren PwC, merket med Lederutviklingsprogrammet.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt bekreftelse på at anbudskonkurransen om kjøp av lederutviklingsprogram ble kunngjort i den nasjonale databasen Doffin den 23.februar 2015.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av kunngjøringen at Alta kommune innbyr til åpen anbudskonkurranse.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 17.02.15.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget stiller kommunen obligatoriske krav til leverandørene om å fremlegge HMS-egenerklæring, skatteattester for merverdiavgift og skatt, firmaattest og attest fra konkursregisteret.

Videre under øvrige krav så stiller kommunen følgende krav til leverandørene:

- Dokumentasjon på likviditetsgrad, lønnsomhet og soliditet med karakteren «tilfredsstillende» på minst to av disse tre nevnte kriterier. Kommunen henter disse data fra proff.no samt vil analysere leverandørenes regnskapstall fra årene 2011, 2012 og 2013. Driftsresultat for to av de siste tre regnskapsår må være positivt.
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Dokumentasjon på minimum tre tidligere lignende leverte oppdrag som kommunen etterspør som oppgitt i konkurransegrunnlaget.
- Dokumentasjon på at programmet som tilbys skal oppfylle krav for del-finansiering gjennom KS' OU-fond.

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøringen og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for lederutviklingsprogrammet utarbeidet av kommunen må også besvares av anbyder.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud er ifølge både kunngjøring og konkurransegrunnlag satt til 19.03.15 kl.15.00 som er 24 dager regnet fra 23.02.15 da kunngjøringen ble publisert.

Vedståelsesfrist er satt til 90 dager fra anbuksfrist som var 19.03.15 kl.15.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 27.05.15 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt anskaffelsesprotokoll datert 26.05.15.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.6.2 Vurderinger

Anskaffelsen kjøp av lederutviklingsprogram er i rettslig forstand en tjenestekontrakt jf. FOA § 4-1 d. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen fant sted, altså 23.02.15 kommer til anvendelse. Videre må man ta stilling til om hvorvidt dette dreier seg om prioriterte eller uprioriterte tjenester som blant annet blir omtalt i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (4) og § 2-1 (5) som med videre henvisning igjen til § 2-2 (1) definerer om anskaffelsen skal reguleres av anskaffelsesforskriftens del II eller del III. Prioriterte tjenester er listet opp i Vedlegg 5 i FOA over tjenester som er av interesse i EØS-området og best egnet for handel over landegrensene. Denne anskaffelsen sorterer under uprioriterte tjenester da Vedlegg 6 i FOA sier at et lederutviklingsprogram med det innhold som kommunen etterspør hører til i kategori 24 for undervisning og yrkesutdannelse. Verdien på anskaffelsen er ikke anslått i kunngjøringen. I konkurransegrunnlagets punkt 4.3.5 vises det imidlertid til kommunestyrets vedtak om en budsjettramme på kr. 2.000.000,-. Type anskaffelse og at dette er uprioritert tjeneste tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del II som skal følges. Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal denne anbudskonkurransen kunngjøres i Doffin. Etter revisjonens vurdering så har Alta kommune foretatt kunngjøring i tråd med regelverket.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til åpen anbudskonkurranse noe som i henhold til del II i anskaffelsesforskriften er tillatt, det vil si at kommunen har valgt anskaffelsesprosedyre i tråd med regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen og jf. anskaffelsesforskriften § 8-1 framgår det at kunngjøringen og eventuelt konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hva som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres herunder kriterier for valg av tilbud
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvordan tilbudene skal utformes
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget.

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag etterlevd alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen og praksisen er etter revisjonens vurdering i tråd med regelverket. Imidlertid kan det nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I denne anbudskonkurransen ble det levert fire tilbud fra i alt tre leverandører som deltok. Leverandørene var vinneren PwC, Lederskap AS og Universitetet i Tromsø. Vinneren PwC leverte to parallelle tilbud der det ene ble avvist på grunn av at det manglet signaturfullmakt. Det ble avvist ett anbud til, dette kom fra leverandøren Universitetet i Tromsø som ikke hadde samsvar mellom underskrift på anbudsbrief og fullmakt i firmaattesten jf. FOA § 11-10 (1) bokstav a. I tillegg var kommunen nødt til å meddele avvisning av anbudet til Universitetet i Tromsø på grunn av manglende innsendt dokumentasjon i henhold til stilte krav under øvrige kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlagets punkt 4.3.2-Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår, punkt 4.3.3-Dokumentasjon på minimum tre tidligere lignende leverte oppdrag og punkt 4.3.4-Dokumentasjon på at programmet som tilbys skal oppfylle krav for del-finansiering gjennom KS' OU-fond. Avvisningene er korrekte jf. FOA § 11-10 (1). Revisjonen har fått tilsendt brevene som ble sendt til leverandørene. De gjestående leverandørene som ble tatt med videre i anbudskonkurransen var altså PwC og Lederskap AS med hvert sitt anbud.

I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 8-8 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 8-7 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen oppfylt i sitt konkurransegrunnlag.

FOA § 8-4 (1) sier at oppdragsgiver kan stille frivillige minimumskrav utover de nevnte obligatoriske krav til leverandørene, herunder til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner og finansielle og økonomiske stilling. FOA § 8-4 (2) sier videre at kravene skal sikre at leverandørene er egnet til å kunne oppfylle kontraktsforpliktelsene og skal stå i forhold til den ytelse som skal leveres. I denne anbudskonkurransen stilte altså Alta kommune krav til anbydere som ville delta også utover de obligatoriske krav som nevnt ovenfor. Leverandørene måtte fremlegge følgende:

- Firmaattest
- Attest fra konkursregisteret
- Dokumentasjon på likviditetsgrad, lønnsomhet og soliditet med karakteren «tilfredsstillende» på minst to av disse tre nevnte kriterier. Kommunen henter disse data fra proff.no samt vil analysere leverandørenes regnskapstall fra årene 2011, 2012 og 2013. Driftsresultat for to av de siste tre regnskapsår må være positivt.
- Dokumentasjon i henhold til ILO-94 om lønns- og arbeidsvilkår
- Dokumentasjon på minimum tre tidligere lignende leverte oppdrag som kommunen etterspør som oppgitt i konkurransegrunnlaget.
- Dokumentasjon at programmet som tilbys skal oppfylle krav for del-finansiering gjennom KS' OU-fond

Revisjonen kontrollerte i forbindelse med denne undersøkelsen hvordan leverandørene PwC og Lederskap AS hadde dokumentert og besvart kommunen på disse ovennevnte kvalifikasjonskravene i sine anbud. Revisjonen fikk tilsendt anbudsdokumentene som anbyderne hadde utarbeidet og i forbindelse med gjennomgangen ble det registrert at leverandørene hadde all dokumentasjon i orden i henhold til krav stilt av kommunen. De oppfylte alle de obligatoriske og frivillige kvalifikasjonskravene som ble stilt. Kvalifikasjonskravene som er blitt stilt i denne anbudskonkurransen er tillatt i henhold til regelverket og Alta kommunes praksis er etter revisjonens vurdering i tråd med lov og forskrift.

Tildelingskriterier:

Det framgår både av kunngjøring og konkurransegrunnlag at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for lederprogrammet utarbeidet av kommunen måtte også besvares av anbyderne. Både PwC og Lederskap AS som ble med videre i anbudskonkurransen hadde fylt ut og besvart disse skjemaene i sine anbud i henhold til kommunens behov. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 13-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 10-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon samt foreta nødvendige undersøkelser og beregninger. Tilstrekkelig tid vil variere ut ifra anskaffelsens kompleksitet. I denne anbudskonkurransen ble frist satt til 19.03.15 kl.15.00 som er 24 dager regnet fra kunngjøringen den 23.02.15, en frist som igjen anses å være i tråd med regelverket.

Videre er vedståelsesfrist satt til 90 dager fra anbudsfrist som var 19.03.15 kl.15.00. Dette er ikke i tråd med regelverket jf. FOA § 10-2 som sier at vedståelsesfrist skal angis med dato og klokkeslett. Fristens lengde er i tråd med regelverket jf. FOA § 10-2 som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 13-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 27.05.15 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen. Årsak til at revisjonen sier angivelig er at adressefeltet øverst i brevmalen inneholdt systemmelding «Feil ! Fant ikke referanseilden.» og at leverandørnavn samt adresse derfor ikke kom frem på det meddelelsesbrevet revisjonen fikk forelagt av kommunen. Brevet var imidlertid merket med ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt navn på valgt leverandør med begrunnelse for valget. Revisjonen undersøkte videre om meddelelsesbrevet inneholdt informasjon om karenstid da del II i anskaffelsesforskriften ikke sier noe spesifikt når oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale med en leverandør. Gjeldende praksis jf. KOFA er imidlertid at karenstid settes til minst 10 dager fra meddelelse av valg av leverandør. Alta kommune angir i meddelelsesbrevet at karenstida går frem til 10.06.15 kl.15.00 som er 14 dager regnet fra 27.05.15. Kontrakten mellom Alta kommune og PricewaterhouseCoopers AS ble underskrevet 11.08.15. Revisjonen vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,-, jf. FOA §3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Kommunen protokollførte også forholdet ved at det ble avvist to anbud for videre deltakelse i konkurransen. Anskaffelsesprotokollen inneholdt i tillegg en uttømmende mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 20.03.15.

Alta kommune har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet. Det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten rettet mot de innleverte anbud og kommunens vurdering av innleverte anbud. Revisjonen registrerer at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og datert 26.05.15.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²⁷ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

²⁷ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

Revisjonen har fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarhet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.6.3 Konklusjon

Anskaffelsen kjøp av lederutviklingsprogram har etter revisjonens vurdering i hovedsak blitt gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kommunens ivaretagelse av dokumenter knyttet til denne aktuelle anskaffelsesprosessen anses av revisjonen til å være i tråd med regelverket. Revisjonen må imidlertid konkludere med at anskaffelsesprotokollen ikke inneholder fullt ut det som anskaffelsesforskriften krever. Videre er vedståelsesfrist satt til 90 dager fra anbudsfrikt som var 19.03.15 kl.15.00. Dette er ikke i tråd med regelverket jf. FOA § 10-2 som sier at vedståelsesfrist skal angis med dato og klokkeslett.

3.7 Leasing av transportmidler

3.7.1 Data

Alta kommune inngikk i januar 2015 avtale med den lokale leverandøren Harila Alta AS om leveranse på tre biler av merket Toyota Yaris til virksomheter under tjenesteområdet Helse og Sosial samt to biler av merket Toyota Verso til virksomheter under tjenesteområdet Oppvekst og kultur. I anbudskonkurransen i forbindelse med denne anskaffelsen deltok også bilforhandlerne Alta Motor AS, Hauans Alta AS og Alta Motorsenter AS. Ingen leverandører eller anbud ble avvist ifølge mottatt anskaffelsesprotokoll. For hver av de fem bilene som Harila Alta AS fikk levere skulle det etableres en leasingavtale med Alta kommune som leietaker. Revisjonen har mottatt endelig underskrevet avtale mellom leverandøren og kommunen datert 07.01.15 og der framkommer det at den totale årlige leieprisen vil utgjøre kr. 223.620,- eks. mva. for disse fem bilene. I denne anbudskonkurransen var det åpnet for at leverandører kunne levere anbud på deler av kommunens behov. Det ble det også gjort og ifølge anskaffelsesprotokoll vant leverandøren Alta Motor AS da fram med anbud på en bil av merket VW Tiguan til virksomhet under tjenesteområdet Helse og sosial samt en bil av merket VW Transporter til virksomhet under tjenesteområdet Drift- og utbygging. Total årlig leiepris på disse to bilene var på tilsammen kr. 95.100,-, ifølge mottatt underskrevet avtale mellom leverandøren og kommunen datert 07.01.15. Kommunen foretok i denne anskaffelsesprosessen samlet sett en anskaffelse på i alt syv biler. Revisjonen har ikke fått oppgitt beregnet restverdi på de syv bilene. Videre angis det i avtalene at varigheten for leasingavtalene settes til tre år med opsjon på å prolongere avtalene i ytterligere ett år, totalt fire år. Revisjonen har også mottatt konkurransegrunnlaget som kommunen utarbeidet i forbindelse med anskaffelsen og der oppgis verdien på anskaffelsen til estimert NOK ca.450.000,- eks. mva. (ikke bindende).

Revisjonen registrerer at det ifølge Alta kommunes driftsregnskap for år 2015 og år 2016 er bokført til sammen kr. 14.378.738,- eks. mva. i kostnader over artskonto 2100-Leasing av transportmidler. Revisjonen har ikke gått nærmere inn i disse kostnadstillene men har foretatt en gjennomgang av anskaffelsesprosessen knyttet til leveransen av de syv ovennevnte bilene.

Kunngjøring:

Revisjonen har fått tilsendt et konkurransegrunnlag for denne anskaffelsen som er utarbeidet av kommunen. Det opplyses i konkurransegrunnlaget at det skal kunngjøres i Doffin i uke 42, år 2014, at Alta kommune vil innby til konkurranse med forhandlinger for leasing av kjøretøy til flere av kommunens virksomheter. Revisjonen kan imidlertid ikke se at nevnte kunngjøring har blitt foretatt i Doffin, noe som igjen blir bekreftet i dokumentet anskaffelsesprotokoll. I anskaffelsesprotokollen har man protokollført at kommunen valgte å kun sende ut informasjon og konkurransegrunnlag med vedlegg pr. e-post til alle bilforhandlerne lokalt i Alta i uke 42, den 15.oktober 2014. Denne beslutning ble fattet på grunn av anskaffelsens antatte verdi som i utgangspunktet var estimert til kr. 450.000,- eks. mva.

Anskaffelsesprosedyre:

Det framgår av konkurransegrunnlaget at Alta kommune vil innby til *konkurranse med forhandlinger* for leasing av kjøretøy til flere av kommunens virksomheter. Det opplyses videre at det ikke vil bli foretatt prekvalifisering. I anskaffelsesprotokollen er det imidlertid protokollført at kommunen besluttet at man valgte å kalle benyttet anskaffelsesprosedyre for *begrenset konkurranse med forhandlinger under terskelverdiene* og at kun henvendelse til alle bilforhandlerne lokalt i Alta ble foretatt.

Konkurransegrunnlag:

Det er utarbeidet et konkurransegrunnlag datert 02.10.14.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget framkommer det at punktene 4.1 til 4.3 om anbyder og personell utgår. Disse punktene omhandler tradisjonelt blant annet de obligatoriske krav som kommunen i henhold til del II eller del III i anskaffelsesforskriften skal stille til leverandører i en anbudskonkurranse der anskaffelsens verdi er over kr. 500.000,- eks.mva. Obligatoriske krav i henhold til del II eller del III i anskaffelsesforskriften pr. 15.oktober 2014 var at oppdragsgiver skal kreve at leverandører leverer sine anbud med vedlagt HMS-egenerklæring samt skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette ble det altså ikke stilt krav om ifølge konkurransegrunnlaget.

Tildelingskriterier:

Det framgår av konkurransegrunnlaget at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for bilene utarbeidet av kommunen må også besvares av anbyder.

Revisjonen har kontrollert hvordan leverandørene har dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav og tildelingskriterier ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Tidsfrister:

Frist for å sende inn tilbud ble ifølge både konkurransegrunnlag og anskaffelsesprotokoll satt til 07.11.14 kl.15.00 som er 23 dager regnet fra 15.10.14 da kunngjøringen ble oversendt alle bilforhandlerne i Alta.

Vedståelsesfrist ble ifølge konkurransegrunnlag satt til 30.12.14 kl.23.59 som er 53 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 07.11.14 kl.15.00.

Avslutning av konkurransen:

Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 05.12.14 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen.

Protokollføring:

Revisjonen har fått tilsendt anskaffelsesprotokoll datert 03.12.14.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

I en egen underproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er det rettet fokus mot dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen ba revisjonen kommunen om å oversende sine anskaffelsesdokumenter i form av bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev og anskaffelsesprotokoll. Revisjonen ba også kommunen om å oversende anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i en avgrenset form videre vurdert kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser ved å kontrollere om revisjonen har mottatt dokumenter i tråd med det som ble etterspurt.

3.7.2 Vurderinger

Anskaffelsen leasing av kjøretøy til flere av kommunens virksomheter er i rettslig forstand en varekontrakt jf. FOA § 4-1 b. Gjeldende lov og forskrift på tidspunktet kunngjøringen ble sendt til alle bilforhandlerne i Alta pr. e-post, altså 15.10.14, kommer til anvendelse. Verdien på anskaffelsen ble anslått til kr. 450.000,- eks. mva. ifølge konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen. Revisjonen har mottatt endelig underskrevet avtale mellom Harila Alta AS og kommunen datert 07.01.15 og forholder seg til at den totale årlige leieprisen vil utgjøre kr. 223.620,- eks. mva. for tre stk. Toyota Yaris og to stk. Toyota Verso. Videre angis det i avtalen at varigheten for leasingavtalene settes til tre år med opsjon på å prolongere avtalene i ytterligere ett år, totalt fire år. For å beregne total anslått verdi på denne anskaffelsen så må imidlertid den årlige totale leieprisen for de fem bilene fra Harila Alta AS som ifølge avtale er kr. 223.620,- eks. mva. pluss den årlige leieprisen kr. 95.100,- eks. mva. for de to bilene som Alta Motor AS fikk levere multipliseres med fire som er antall år som leasingavtalene kan løpe i dette tilfellet. FOA § 2-3 (1) sier at anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. I dette tilfellet blir anskaffelsens totale anslåtte verdi kr.1.274.880,- som er det samlede beløp i form av leiepris på syv leasingavtaler over fire år.

Anskaffelsens art og anslåtte verdi tilsier at det er anskaffelsesforskriftens del I og del II som skal følges da man er over nasjonal terskelverdi på kr. 500.000,- men under EØS-terskelverdi kr. 1.550.000,- Terskelverdiene er forklart i punkt 1.3.2.

Kunngjøring:

I følge anskaffelsesforskriften så skal anbudskonkurransen kunngjøres i Doffin. Dette på grunn av at anskaffelsens totale anslåtte verdi kr.1.274.880,- er det samlede beløp kommunen må påregne å betale i form av leiepris på syv leasingavtaler over fire år. Kommunen har ikke foretatt kunngjøring i Doffin, men har sendt direkte henvendelse til alle bilforhandlerne i Alta med kunngjøring at kommunen innbyr til *begrenset konkurranse med forhandlinger under terskelverdiene*. Etter revisjonens vurdering så er dette et brudd på anskaffelsesforskriftens krav til kunngjøring og følgelig en ulovlig direkte anskaffelse jf. FOA § 4-1 q.

Anskaffelsesprosedyre:

Alta kommune valgte å innby til *begrenset konkurranse med forhandlinger under terskelverdiene* ved å sende direkte henvendelse til alle bilforhandlerne i Alta pr. e-post. Revisjonen finner ikke i anskaffelsesforskriften at det eksisterer en anskaffelsesprosedyre som heter *begrenset konkurranse med forhandlinger under terskelverdiene* men at det finnes prosedyrer som heter *begrenset anbudskonkurranse* eller *konkurranse med forhandlinger*. Disse er tillatt i henhold til del II i anskaffelsesforskriften. Det vil si at kommunen har valgt feil anskaffelsesprosedyre ved denne anskaffelsen noe som er et brudd på regelverket.

Konkurransegrunnlag:

Revisjonen har mottatt et konkurransegrunnlag utarbeidet av kommunen og jf. anskaffelsesforskriften § 8-1 framgår det at kunngjøringen og eventuelt konkurransegrunnlaget skal inneholde:

- Hva som skal anskaffes
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres herunder kriterier for valg av tilbud
- Hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt
- Hvordan tilbudene skal utformes
- Endelig frist for mottak av tilbud (dag og klokkeslett)
- Hvilke alminnelige eller spesielle kontraktsbetingelser som gjelder for oppdraget.

Alta kommune har i sitt konkurransegrunnlag i hovedsak etterfulgt alle ovenfor nevnte krav til innhold i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen men har ikke stilt obligatoriske kvalifikasjonskrav til leverandører som ønsker å delta i konkurransen, altså de krav som kommunen i henhold til del II i anskaffelsesforskriften skal stille til leverandører i en anbudskonkurranse der anskaffelsens verdi er over kr. 500.000,- eks.mva. Det kan imidlertid nevnes at i eget punkt som heter levering av anbud er det anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert.

Kvalifikasjonskrav:

I konkurransegrunnlaget framkommer det at punktene 4.1 til 4.3 om anbyder og personell utgår. Disse punktene omhandler tradisjonelt blant annet de obligatoriske krav som kommunen i henhold til del II i anskaffelsesforskriften skal stille til leverandører i en anbudskonkurranse der anskaffelsens verdi er over kr. 500.000,- eks.mva.

I konkurransegrunnlaget skal det jf. FOA § 8-8 stilles krav om å fremlegge HMS-egenerklæring og jf. FOA § 8-7 skal det fremlegges skatteattester for merverdiavgift og skatt. Dette er obligatoriske krav ifølge regelverket på aktuelt tidspunkt og dette har kommunen ikke oppfylt i sitt konkurransegrunnlag. Revisjonen vurderer kommunens praksis her som et brudd på anskaffelsesforskriften.

Tildelingskriterier:

Det framgår av konkurransegrunnlaget at tildeling vil foretas til den leverandøren med det økonomisk mest fordelaktige tilbud vurdert på grunnlag av kriterier og vekting. Kriterier og vekting er videre fastsatt i konkurransegrunnlaget. Et detaljert kravspesifikasjonsskjema og prisutfyllingsskjema for bilene utarbeidet av kommunen måtte også besvares av anbyder.

Revisjonen kontrollerte hvordan leverandørene hadde dokumentert og besvart kommunen i forhold til ovennevnte krav og tildelingskriterier ved å be om anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen. Alle anbyderne hadde fylt ut og besvart disse skjemaene i sine anbud i henhold til kommunens behov. Kriteriene som ble angitt er tillatt jf. FOA § 13-2 (2) og ifølge anskaffelsesprotokoll har også kommunen lagt disse til grunn ved vurdering samt tildeling av kontrakt. Revisjonen vurderer at kommunens praksis her er i henhold til regelverket.

Tidsfrister:

FOA § 10-1 sier at tidsfrist for mottak av tilbud skal fastsettes slik at leverandørene får tilstrekkelig tid til å innhente nødvendig dokumentasjon samt foreta nødvendige undersøkelser og beregninger. Tilstrekkelig tid vil variere ut ifra anskaffelsens kompleksitet. I denne anbudskonkurransen ble frist satt til 07.11.14 kl.15.00 som er 23 dager regnet fra 15.10.14 da kunngjøringen ble oversendt alle bilforhandlerne i Alta, en frist som er i tråd med anskaffelsesforskriften.

Videre er vedståelsesfrist satt til 30.12.14 kl.23.59 som er 53 dager regnet fra fristdato for å sende inn tilbud som var 07.11.14 kl.15.00. Dette er i tråd med regelverket jf. FOA §10-2 som sier at vedståelsesfrist ikke bør settes lengre enn nødvendig av hensyn til behandlingen av tilbudene og at fristen skal angis med dato og klokkeslett.

Avslutning av konkurransen:

FOA § 13-3 sier at anbudskonkurranser skal avsluttes med et skriftlig meddelelsesbrev til alle berørte leverandører i rimelig tid før kontrakt eller rammeavtale inngås. I meddelelsesbrevet skal leverandørene få orientering om beslutning og om hvem som får tildelt kontrakten eller rammeavtalen. Revisjonen har fått forelagt et meddelelsesbrev datert 05.12.14 som angivelig skal være sendt ut til alle leverandørene som deltok i konkurransen. Årsak til at revisjonen sier angivelig er at adressefeltet øverst i brevmalen ikke inneholdt leverandørnavn og adresse.

Brevet var imidlertid merket med ref.nr, arkivkode, sak/saksbehandler, dato og informasjon om beslutning samt navn på valgte leverandører med begrunnelse for valgene. Revisjonen undersøkte videre om meddelelsesbrevet inneholdt informasjon om karenstid da del II i anskaffelsesforskriften ikke sier noe spesifikt når oppdragsgiver tidligst kan inngå kontrakt eller rammeavtale med en leverandør. Gjeldende praksis jf. KOFA er imidlertid at karenstid settes til minst 10 dager fra meddelelse av valg av leverandør. Alta kommune angir i meddelelsesbrevet at karenstida går frem til 19.12.14 kl.15.00 som er 14 dager regnet fra 05.12.14. Kontraktene mellom Alta kommune og leverandørene Harila Alta AS og Alta Motor AS ble underskrevet 07.01.15.

Revisjonen vurderer at kommunens avslutning av denne anbudskonkurransen er i tråd med regelverket.

Protokollføring:

Det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over kr.100.000,-, jf. FOA § 3-2. Denne protokollen skal inneholde opplysninger om alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen og minimum inneholde de opplysninger som for denne anskaffelsen framgår av vedlegg 4 i forskriften. Alta kommune har i hovedsak ført anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket. Anskaffelsesprotokollen inneholdt også mottaksprotokoll fra anbudsåpningen som fant sted 10.11.14. Kommunen har imidlertid ikke oppgitt sin adresse i dokumentet. Det er kun kommunens navn og logo som framkommer i protokollen. Det var heller ikke informasjon om opprinnelig anslått pris som kommunen hadde satt for anskaffelsen. I protokollen var oppmerksomheten med hensyn til pris rettet mot de innleverte anbud og prisene som leverandørene hadde å tilby. Revisjonen registrerer at anskaffelsesprotokollen er avsluttet og underskrevet med dato 03.12.14 som er to dager før utsendelse av meddelelsesbrev til leverandørene.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.²⁸ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Revisjonen har i hovedsak fått oversendt fra kommunen de dokumenter som ble etterspurt i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen. Kommunen viser til gode arkivrutiner og har god dokumentasjon for denne aktuelle anskaffelsesprosessen. Det er viktig for å kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

²⁸ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

3.7.3 Konklusjon

Anskaffelsen leasing av kjøretøy til flere av kommunens virksomheter, herunder anskaffelsen av tre stk. Toyota Yaris og to stk. Toyota Verso levert av Harila Alta AS samt en stk. VW Tiguan og en stk. VW Transporter levert av Alta Motor AS har etter revisjonens vurdering blitt gjennomført som en ulovlig direkte anskaffelse.

Revisjonen konkluderer med at kommunen har foretatt feil vurdering av anskaffelsens verdi i starten av denne anskaffelsesprosessen og at dette får følgefeil videre i prosessen som fører til brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kommunen har etter revisjonens vurdering ikke tatt høyde for at den totale årlige leieprisen kom til å utgjøre kr. 223.620,- eks. mva. for tre stk. Toyota Yaris og to stk. Toyota Verso samt at denne årlige summen må vurderes opp mot varigheten for leasingavtalene til disse bilene. Varigheten for leasingavtalene ble satt til tre år med opsjon på å prolongere avtalene i ytterligere ett år, totalt fire år. For å beregne anslått verdi på denne anskaffelsen så må den totale årlige leieprisen for de fem bilene som ifølge avtale er kr. 223.620,- eks. mva. multipliseres med fire som er antall år som leasingavtalene kan løpe i dette tilfellet. FOA §2-3 (1) sier at anskaffelsens anslåtte verdi beregnes på grunnlag av oppdragsgivers anslag av det samlede beløp oppdragsgiver kan komme til å betale for de kontrakter som utgjør anskaffelsen. I dette tilfellet blir anskaffelsens anslåtte verdi kr.894.480,- som er det samlede beløp i form av leiepris på fem leasingavtaler over fire år. Dersom man legger til i regnestykket de to bilene som ble levert av Alta Motor AS, med en årlig leiepris på kr. 95.100,- multiplisert med fire år så er den totale anslåtte verdi på anskaffelsen av i alt syv biler på kr.1.274.880,-. FOA § 2-3 (14) sier videre eksplisitt at grunnlaget for beregning av anslått verdi på tidsbegrensede kontrakter om for eksempel leasing, med varighet over tolv måneder, er den samlede verdi for kontrakten inkludert anslått restverdi.

I starten av denne anskaffelsesprosessen på de aktuelle bilene gikk kommunen imidlertid ut med et konkurransegrunnlag der orienterende fremdriftsplan ble presentert. Det ble opplyst at kommunen skulle gjennomføre en *konkurranse med forhandlinger* for leasing av kjøretøy til flere av kommunens virksomheter. Kunngjøring i Doffin skulle også foretas. På dette tidspunkt tolker revisjonen at kommunen har til hensikt å følge anskaffelsesforskriftens del I og del II, noe som i dette tilfellet ville vært korrekt plassering av denne anskaffelsesprosessen. Det som imidlertid videre skjer er at kommunen fatter beslutning om å endre prosessen ved å følge regler som gjelder for anskaffelser under kr. 500.000,- eks. mva. I følge anskaffelsesprotokollen blir dette gjort på grunn av at man i utgangspunktet hadde en anslått verdi på denne anskaffelsen estimert til NOK ca.450.000,- eks. mva. og derfor videre valgte å kalle benyttet anskaffelsesprosedyre for *begrenset konkurranse med forhandlinger under terskelverdiene*. FOA §2-3 (2) sier ved beregning av anskaffelsens anslåtte verdi at beregningen skal være holdbar på kunngjøringstidspunktet, eller for anskaffelser som ikke krever kunngjøring, på det tidspunktet oppdragsgiver etter en forsvarlig vurdering av markedet begynner å innhente tilbud.

De valg som kommunen foretar i denne anskaffelsesprosessen fører altså til følgefeil ved at kunngjøring ikke blir foretatt i henhold til anskaffelsesforskriften, det blir benyttet ulovlig anskaffelsesprosedyre ved å henvende seg direkte til en eller flere leverandører med sitt behov og at obligatoriske kvalifikasjonskrav ikke blir stilt i konkurransegrunnlaget men utgår. Videre inneholder heller ikke anskaffelsesprotokollen fullt ut det som anskaffelsesforskriften krever.

Kommunens ivaretagelse av dokumenter knyttet til denne aktuelle anskaffelsesprosessen anses imidlertid av revisjonen til å være i tråd med regelverket.

3.8 Drifts- og serviceavtale kart og oppmåling

3.8.1 Data

Alta kommune inngikk avtale med Norkart AS i 1998. Ifølge Alta kommunes driftsregnskap for år 2015 og år 2016 så er det til sammen bokført kr. 2.240.268,- eks. mva. i kostnader fra leverandøren Norkart AS. Revisjonen har også foretatt en kontroll av årene 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014 i forhold til volum kostnader fra denne leverandøren. Her finner vi at Alta kommune over de syv siste år i gjennomsnitt har handlet med Norkart AS for over kr. 900.000,- eks mva. pr. år. Rundt regnet er det derfor grunn til å anta at Alta kommune har handlet for om lag 18 millioner kroner eks. mva. fra Norkart AS de siste tjue årene. Det er i hovedsak artskonto 2400-Drifts-og serviceavtaler og artskonto 1961-Fagsystemer som benyttes i forbindelse med kontering av inngående fakturaer fra Norkart AS. Behovet som kommunen får dekket via sin leverandør ligger altså i hovedsak innenfor området tjenester og som anskaffelsesregelverket videre omtaler som tjenester av samme type.

Norkart AS er en norsk eid bedrift med hovedkontor i Sandvika utenfor Oslo og har i tillegg avdelingskontorer i Bergen, Trondheim og Lillehammer. Siden 1961 har Norkart AS gått fra å være pioner innen digital kartproduksjon til å bli markedsledende på forvaltning innen kartdata og kommunalteknikk. Leverandøren tilbyr digitale løsninger innen blant annet kommunalteknikk, kart- og eiendomsinformasjon. Norkart AS leverer KOMTEK-produktene som er tilrettelagt for sambruk av informasjon, og binder sammen fagsystemer på teknisk etat med sentrale kommunale systemer som saksbehandling, økonomi, servicetorgløsninger og innbyggerløsninger. KOMTEK-porteføljen med digitale løsninger inneholder også løsninger for samhandling mellom kommune og IKS, samt løsninger for de som jobber i felt eller på andre kontorsteder. KOMTEK utnytter data fra Matrikkelen til å vedlikeholde basisinformasjon i de kommunale registre, og knytter ulike fagdata sammen med digitale kart.

Revisjonen gjennomførte i forbindelse med denne undersøkelsen et møte med leder for drift og utbygging. I dette møtet stilte også fagansvarlig geodata. Revisjonen fikk opplyst i dette møtet at forholdet til leverandøren Norkart AS har eksistert i veldig lang tid og at systemene som leveres og vedlikeholdes årlig er tungt integrert i hele kommunen over de fleste tjenesteområder. Revisjonen har blitt informert om at Alta kommune har et godt samarbeid med leverandøren, og brukerne er tilfredse. Systemene som leveres er også godt innarbeidet som viktige verktøy i hverdagen. Et eventuelt bytte av leverandør blir ansett som svært ressurskrevende og vil påføre kommunen store kostnader knyttet til systemomlegging, programvare og brukeropplæring. Det har ifølge leder for drift og utbygging ikke vært konkurranseutsetting og kunngjøring av kommunens behov på de tjenester som Norkart AS leverer. Man har blitt værende i et stabilt, godt og utviklende avtaleforhold på et ganske komplekst behovsområde. Det eneste kommunen kan dokumentere i forhold til løpende avtale i nyere tid er revidert pristilbud av 05.10.15.

Revisjonen har bedt kommunen om å fremlegge dokumenter knyttet til anskaffelsene fra Norkart AS, men det kommunen har funnet i sine arkiver er svært sparsommelig.

Revisjonen har valgt å dele inn kommunens anskaffelser fra Norkart AS i tre epoker. Den første epoken er kommunens anskaffelse av nytt GIS-system i mai 1998.²⁹ Den andre epoken er anskaffelsen knyttet til kommunens digitalisering av kommunens arealplan i juni 1998. Den tredje epoken er kommunens videre bruk av Norkart AS fra 1998 til dags dato (januar 2018), altså over en periode på omlag 20 år.

Anskaffelsen av nytt GIS-system

I 1996 behandlet henholdsvis hovedutvalget for miljø, plan og utvikling og hovedutvalget for drift og utbygging en handlingsplan for innføring av GIS i Alta kommune. I planen var det en forutsetning at kommunen skulle være operativ med GIS i løpet av 1998. Administrasjonen i kommunen stilte seg tvilende til om kommunens målsetninger ville kunne bli gjennomført med kommunens daværende leverandør av programvare (Pumatec). På bakgrunn av dette ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle anbefale en løsning. Arbeidsgruppa besøkte og avholdt møter med to aktuelle leverandører, det vil si Norkart AS og Pumatec. Arbeidsgruppa kom senere enstemmig fram til at kommunen burde bytte leverandør til Norkart AS, noe kommunen gjorde. Ifølge en foreslått aktivitetsplan skulle innføringen av nytt GIS-system skje i perioden mai 1998 til november 1998. Den totale kostnadsrammen var budsjettert til kr 557.000 eks. mva. Revisjonen har blitt informert om at denne anskaffelsen ikke ble kunngjort. Tilbudene ble hentet direkte fra de to aktuelle leverandørene.

Anskaffelsen knyttet til digitalisering av kommunens arealplan

I forbindelse med å finne leverandør til å digitalisere kommuneplanens arealdel ble det i juni 1998 kjørt en anskaffelsesprosess der tre leverandører i markedet ble kontaktet. Det kom inn tilbud fra alle de tre leverandørene:

- Finnmark Kart & Oppmåling - kr. 33.000,-
- Asplan Viak - kr. 9.000,-
- Norkart AS - kr. 21.500,-

I følge kommunens brev til tilbudsgiverne ble Norkart AS den foretrukne leverandør. Det vil si at Norkart AS i tillegg til levering av nytt GIS-system fikk oppdraget med å digitalisere kommuneplanens arealdel.

Anskaffelser fra Norkart AS i perioden 1999-2017

Som nevnt ovenfor så anslår revisjonen at Alta kommune har handlet varer og tjenester for om lag 18 millioner kroner eks. mva. hos Norkart AS i perioden 1998 til 2017. Den opprinnelige avtalen synes å være den avtalen som ble inngått vedrørende innføring av nytt GIS-system i 1998 (se ovenfor). I tida etter dette har kommunen fortsatt å benytte Norkart AS i forhold til det som gjelder kartløsninger. Dette synes å ha skjedd suksessivt, ved at nye avtaler har blitt inngått og revidert. Revisjonen er gjort kjent med en avtale fra 2010 der den årlige pris er satt til kr 250.000 eks. mva. per år. Her framgår det at avtalen gjelder for ett år og fornyes deretter automatisk for ett år om gangen. Oppsigelsesfristen er satt til tre måneder. Revisjonen er også gjort kjent med et pristilbud fra Norkart AS, datert 5. oktober 2015, der den årlige pris er satt til 329.000 eks. mva. Revisjonen har blitt informert om at kommunen ikke har gjennomført noen forutgående kunngjøring vedrørende disse anskaffelsene i perioden

²⁹ Geografisk informasjonssystem.

1999 til 2017. I intervju har revisjonen blitt forklart nærmere om kompleksiteten ved de leveranser og tjenester som denne leverandøren yter, og at de datasystemene som Norkart AS leverer er sterkt integrert i hele den kommunale virksomheten. Det ble også sagt at et eventuelt bytte av leverandør vil medføre store utfordringer. Det ble også nevnt at forholdet til leverandøren er veldig komplekst på sin måte ved at det er veldig mange parter som er berørt av behovet som dekkes via Norkart AS, og at nærmest alle tjenestoområder i hele kommunen benytter seg av Norkart AS sine tjenester.

3.8.2 Vurderinger

Alta kommunes anskaffelser av varer og tjenester fra Norkart AS strekker seg over en periode på omlag 20 år. Som nevnt ovenfor så har revisjonen funnet det nødvendig å dele disse anskaffelsene i tre epoker. For hver av disse gjelder det ulikt regelverk. For de to første anskaffelsene i 1998 gjelder henholdsvis forskrift om varekjøp (1992) og forskrift om tjenestekjøp (1994).³⁰ De bestemmelsene som benyttes i våre vurderinger er felles i begge forskriftene. Det har derfor ingen hensikt å skille mellom vare- og tjenestekontrakter i denne sammenheng. For anskaffelsene som er gjort i perioden 1999 til 2017 vil våre vurderinger bli gjort på grunnlag av etablert forståelse av tillatt avtalevarighet i anskaffelsesrettslig forstand og det grunnleggende prinsipp om konkurranse i anskaffelsesregelverket.

Anskaffelsen av nytt GIS-system

Anskaffelser skal kunngjøres i henhold til regelverket. På det tidspunkt kommunens anskaffelse av nytt GIS-system fant sted var terskelverdien satt til 1,65 millioner kroner eks. mva. Det var ikke krav til kunngjøring under dette beløpet. Kommunes innføring av nytt GIS-system var budsjettert til kr 557.000 eks. mva. Isolert sett betyr dette at kommunen ikke var forpliktet til å kunngjøre denne anskaffelsen. I stedet kunne kommunen be om tilbud direkte fra leverandører, noe kommunen også gjorde. Revisjonen vurderer det derfor slik at denne anskaffelsen har skjedd i tråd med det regelverk som gjaldt da anskaffelsen ble gjennomført.

Anskaffelsen knyttet til digitalisering av kommunens arealplan

Anskaffelser skal kunngjøres i henhold til regelverket. På det tidspunkt kommunen anskaffet tjenester for å digitalisere kommunens arealplan var terskelverdien satt til 1,65 millioner kroner eks. mva. Det var ikke krav til kunngjøring under dette beløpet. Dokument tilsendt fra kommunen til revisjonen viser at anskaffelsens verdi endte på om lag kr 21.000,-. Dette betyr at kommunen ikke var forpliktet til å kunngjøre denne anskaffelsen. I stedet kunne kommunen be om tilbud direkte fra leverandører, noe kommunen også gjorde. Revisjonen vurderer det derfor slik at denne anskaffelsen har skjedd i tråd med det regelverk som gjaldt da anskaffelsen ble gjennomført.

Anskaffelser fra Norkart AS i perioden 1999-2017

Selv om de to anskaffelsene ovenfor har skjedd i tråd med anskaffelsesregelverket, er det etter revisjonens oppfatning grunn til å stille spørsmål om hvorvidt kommunens samlede bruk av Norkart AS over om lag 20 år, er i tråd med regelverket. Kommunen har over disse årene samlet sett anskaffet varer og tjenester fra Norkart AS til verdier langt over de terskelverdier som har vært gjeldende i mange år. Likevel har ikke kommunen gjort noen kunngjøring eller annen form for innhenting av anbud siden 1998.

³⁰ FOR 04.12.1992 nr. 908 og FOR 01.07.1994. nr. 540.

Rammeavtaler kan ha maksimum fire års varighet jf. FOA §§ 6-1 (4) og 15-1(4). Videre så kan man tolke at lovverket i liten grad ellers regulerer eksplisitt offentlige kontrakters varighet, men hensynet til konkurranse veier tungt og kommuner står ikke fritt til å fastsette løpetiden på de avtaler som inngås.³¹ Det skal i utgangspunktet være en regelmessig utlysning av offentlige kontrakter. Det kan imidlertid forekomme at enkelte kontrakter kan ha en lovlig varighet på 15-20 år og at det av årsaker er ønskelig å unngå hyppige bytter av leverandør. Spørsmålet er da hvilke kontrakter som kan inngås med en slik varighet og hva som kreves? Som utgangspunkt for å besvare dette må man se til lov om offentlige anskaffelser § 5 som fastsetter det grunnleggende kravet til konkurranse. For å unngå leverandørmonopol og unødig hindring av konkurranse så regulerer lov og forskrift om offentlige anskaffelser dette forholdet nærmere. Alta kommune har hatt en løpende avtale med sin leverandør Norkart AS i snart 20 år. KOFA har lagt til grunn at fordeler ved å ha en eksklusiv valgt leverandør i så mange år må balanseres mot de markedsmessige konsekvenser av at konkurrerende leverandører i samme tidsrom ikke slipper til med sine produkter og løsninger.³² Norkart AS er nemlig ikke alene i sin bransje.

KOFA har i flere saker uttalt seg om kontraktens varighet sett i forhold til anskaffelsesregelverket. Revisjonen finner spesielt grunn til å trekke fram sak 2004/16, som gjaldt varigheten av en IT-kontrakt. Her uttalte klagenemnda at en kontrakts varighet på åtte år «i realiteten [vil] virke så begrensende på konkurransen at [...] dette vil være i strid med lov om offentlige anskaffelser».

Slik revisjonen vurderer det bør Alta kommune vurdere om det foreligger god nok økonomisk dokumentasjon og særskilt forretningsmessig begrunnelse for å videreføre avtaleforholdet med Norkart AS uten kunngjøring av sitt tjenestebehov. Alta kommune bør undersøke om denne type ytelse kvalifiserer for unntak fra kunngjøring eller er i kategori for anskaffelser som kan foretas uten forutgående kunngjøring. Kommunen bør også undersøke om det foreligger oppsigelsesplikt på løpende avtale med leverandøren Norkart AS eller en plikt til å kunngjøre sitt tjenestebehov ved å innby til ny anbudskonkurranse om drifts- og serviceavtale kart og oppmåling. Dersom de ovennevnte plikter gjelder for Alta kommune så må disse oppfylles. Dersom kommunen unnlater å oppfylle en eventuell oppsigelsesplikt eller en eventuell kunngjøringsplikt så representerer dette i så fall en ulovlig direkte anskaffelse.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven §5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven §5 (3) og anskaffelsesforskriften §3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.³³ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. Det finnes imidlertid lite dokumentasjon i kommunens arkiv på det løpende avtaleforholdet med Norkart AS, noe revisjonen finner lite tilfredsstillende. Siden det ikke er gjennomført noen anskaffelsesprosesser knyttet til GIS-tjenester siden 1998, finnes det naturlig nok ikke noen arkiverte dokumenter om dette.

³¹ Bakken, Espen og Nordby, Thomas: Offentlige anskaffelser (2013), på side 43.

³² Bakken, Espen og Nordby, Thomas: Offentlige anskaffelser (2013), på side 43.

³³ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

3.8.3 Konklusjon

Kommunens to anskaffelser av GIS-tjenester fra leverandøren Norkart AS i 1998 er i tråd med anskaffelsesregelverket. Imidlertid finner revisjonen grunn til å stille spørsmål ved om kommunens anskaffelser av GIS-tjenester i perioden 1999 til 2017 er i tråd med regelverket.

3.9 Rammeavtale legemidler

3.9.1 Data

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Finnut Consult AS meddelte i november 2011 at Alta kommune og tolv andre finnmarkskommuner ville inngå rammeavtale med leverandøren Apotek1 Norge AS på kjøp av legemidler. Dette etter forutgående anskaffelsesprosess og anbudskonkurranse gjennomført av oppdragsgiver Finnut Consult AS. På denne tiden var Alta kommune med i den tidligere nevnte Innkjøpssirkelen. Rammeavtalen ble satt med varighet for perioden 01.01.12 – 31.12.14 med mulighet for prolongering i ett år, totalt fire år.

I følge Alta kommunes driftsregnskap og leverandørreskontro for år 2015 ble det bokført totalt tilsammen kr. 4.810.683,- eks. mva. i kostnader fra leverandøren Apotek1 Alta AS.

Revisjonen har ikke foretatt en helhetlig anskaffelsesrettslig vurdering av denne anskaffelsen, men kun vurdert i hvilken grad kommunen etterlever reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser.

I forbindelse med datainnsamlingen til dette prosjektet ba revisjonen Alta kommune om å oversende oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter og leverandørenes anbudsdokumenter tilknyttet anskaffelsesprosessen til denne rammeavtalen. Svaret revisjonen fikk fra kommunen i forhold til dette var at dokumentene i hovedsak var arkivert og lagret hos daværende oppdragsgiver Finnut Consult AS, dette da de hadde kjørt anbudskonkurransen.

3.9.2 Vurderinger

Revisjonen har ikke foretatt en helhetlig anskaffelsesrettslig vurdering av denne anskaffelsen men kun vurdert i hvilken grad kommunen etterlever reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.³⁴ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag,

³⁴ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Alta kommune viser i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen noen svakheter ved arkiveringsrutiner og imøtekommer ikke revisjonen fullt ut ved anmodning om oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter og leverandørenes anbudsdokumenter. Kommunen forklarer at dokumenter i forbindelse med anskaffelser koordinert av Finnut Consult AS i hovedsak blir arkivert og lagret hos denne aktøren som også er oppdragsgiver. Det er viktig å ivareta gode arkivrutiner også når man gjennomfører en anskaffelse i form av samarbeid med andre kommuner eller for eksempel er tilsluttet en ekstern aktør som håndterer anskaffelser på vegne av kommunen. Dette for å igjen kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarhet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.9.3 Konklusjon

Alta kommune har i forbindelse med denne anskaffelsesprosessen ikke etterlevd lov og forskrift med de regler som sier hvordan dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres. Det er ikke tilstrekkelig at ivaretagelse av anskaffelsesdokumenter og anbudsdokumenter foretas kun av ekstern aktør selv om denne er formell oppdragsgiver. Revisjonen må konkludere med at kommunens praksis her ikke har vært i tråd med regelverket.

3.10 Rammeavtale medisinsk forbruksmateriell

3.10.1 Data

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Alta kommune inngikk i mai 2013 kontrakt med leverandøren Maskegruppen AS på rammeavtale vedrørende kjøp av medisinsk forbruksmateriell. Dette etter forutgående anskaffelsesprosess og anbudskonkurranse gjennomført av oppdragsgiver Finnut Consult AS på vegne av Alta kommune og tolv andre finnmarkskommuner. På denne tiden var Alta kommune med i den tidligere nevnte Innkjøpssirkelen. Rammeavtalen ble satt med varighet for perioden 01.05.13 – 31.04.16.

I følge Alta kommunes driftsregnskap og leverandørreskontro for år 2015 ble det bokført totalt tilsammen kr. 3.258.531,- eks. mva. i kostnader fra leverandøren Maskegruppen AS.

Revisjonen har ikke foretatt en helhetlig anskaffelsesrettslig vurdering av denne anskaffelsen men kun vurdert i hvilken grad kommunen etterlever reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser.

I forbindelse med datainnsamlingen til dette prosjektet ba revisjonen Alta kommune om å oversende oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter og leverandørenes anbudsdokumenter tilknyttet anskaffelsesprosessen til denne rammeavtalen. Svaret revisjonen fikk fra kommunen

i forhold til dette var at dokumentene i hovedsak var arkivert og lagret hos daværende oppdragsgiver Finnut Consult AS, dette da de hadde kjørt anbudskonkurransen.

3.10.2 Vurderinger

Revisjonen har ikke foretatt en helhetlig anskaffelsesrettslig vurdering av denne anskaffelsen men kun vurdert i hvilken grad kommunen etterlever reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser.

Dokumentasjons- og arkivplikt:

Dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres i henhold til lov og forskrift jf. arkivloven § 5, arkivforskriften § 2-6 (1), anskaffelsesloven § 5 (3) og anskaffelsesforskriften § 3-1 (7). I følge Arkivverket skal hele innkjøpsprosessen knyttet til anskaffelser dokumenteres skriftlig.³⁵ Av dette følger det at alle dokumenter knyttet til en anskaffelse skal journalføres og arkiveres. I forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen etterspurte revisjonen bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, meddelelsesbrev, anskaffelsesprotokoll og anbudsdokumentene som leverandørene sendte inn i forbindelse med anbudskonkurransen.

Alta kommune viser i forbindelse med undersøkelsen av denne anskaffelsen noen svakheter ved arkiveringsrutiner og imøtekommer ikke revisjonen fullt ut ved anmodning om oppdragsgivers anskaffelsesdokumenter og leverandørenes anbudsdokumenter.

Kommunen forklarer at dokumenter i forbindelse med anskaffelser koordinert av Finnut Consult AS i hovedsak blir arkivert og lagret hos denne aktøren som også er oppdragsgiver.

Det er viktig å ivareta gode arkivrutiner også når man gjennomfører en anskaffelse i form av samarbeid med andre kommuner eller for eksempel er tilsluttet en ekstern aktør som håndterer anskaffelser på vegne av kommunen. Dette for å igjen kunne ivareta de grunnleggende prinsippene om etterprøvbarehet og gjennomsiktighet jf. anskaffelsesloven § 5 (3) samt oppdragsgivers plikt jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7) til å sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

3.10.3 Konklusjon

Alta kommune har i forbindelse med denne anskaffelsesprosessen ikke etterlevd lov og forskrift med de regler som sier hvordan dokumenter knyttet til offentlige anskaffelser skal arkiveres. Det er ikke tilstrekkelig at ivaretagelse av anskaffelsesdokumenter og anbudsdokumenter foretas kun av ekstern aktør selv om denne er formell oppdragsgiver. Revisjonen må konkludere med at kommunens praksis her ikke har vært i tråd med regelverket.

³⁵ Arkivverket: <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker> .

4 KONKLUSJONER

4.1 Hovedkonklusjon

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

Revisjonen har i denne undersøkelsen foretatt en gjennomgang av anskaffelsesprosessene knyttet til ti forskjellige anskaffelser som er bokført og regnskapsmessig konstatert av Alta kommune i årene 2015 og 2016. Hver anskaffelse har en verdi på over kr. 500.000,- eks. mva. To av de ti ovennevnte anskaffelsene er imidlertid blitt vurdert i en mere avgrenset form og kun i forhold til kommunens etterlevelse av regler for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser. De ti anskaffelsene som revisjonen har foretatt en gjennomgang av består henholdsvis av seks anskaffelser innenfor området varer samt fire anskaffelser innenfor området tjenester.

Revisjonen konkluderer med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon mottatt i denne undersøkelsen at Alta kommune i de utvalgte anskaffelsene som er undersøkt, ikke fullt ut handler i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester.

De avvik og mangler som i denne undersøkelsen er avdekket ved kommunens praksis framgår av delkonklusjonene nedenfor.

4.2 Delkonklusjoner

Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser som ikke er blitt kunngjort i tråd med regelverket. Dette skyldes at kommunen har foretatt feil beregning av anskaffelsenes anslåtte verdi. Disse anskaffelsene er derfor å regne som ulovlige direkte anskaffelser. I en tredje anskaffelse har kommunen hatt et løpende forhold til en leverandør i 20 år uten å foreta noen form for kunngjøring. Revisjonen vurderer det som sannsynlig at denne anskaffelsen er å regne som en ulovlig direkte anskaffelse. Kommunen bør derfor gjennomgå grunnlaget for denne anskaffelsen, og ta standpunkt til om den skal kunngjøres.

Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet én anskaffelse der benyttet anskaffelsesprosedyre ikke er i tråd med regelverket. Revisjonen konkluderer imidlertid helhetlig med at kommunen i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak benytter anskaffelsesprosedyre i henhold til anskaffelsesforskriften.

Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider konkurransegrunnlag i tråd med det som anskaffelsesforskriften krever. Revisjonen ser imidlertid at konkurransegrunnlagene i syv av de åtte

anskaffelsesprosessene som er undersøkt har et punkt som heter levering av anbud hvor det er anført «skal være levert servicetorget, rådhuset» mens i et annet punkt som heter leveringsadresse er det anført «Alta kommune Sandfallveien 1, 9506 Alta». Dette kan bli oppfattet som noe uklart av leseren da denne selv må kontrollere eller ta for gitt at leveringsadressen er stedet hvor servicetorget, rådhuset er lokalisert. Det er viktig at informasjon vedrørende levering av anbud ikke blir misforstått av potensielle anbydere.

Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet to anskaffelser der det var mangler ved innsendt dokumentasjon vedrørende krav stilt av kommunen. Kvalifikasjonskrav er krav som kommunen stiller til leverandøren i en anbudskonkurranse. Anbydere skal dokumentere fullt ut det som kommunen krever i et konkurransegrunnlag. Dersom ikke anbyder gjør dette skal kommunen avvise leverandøren. Denne undersøkelsen viser at kommunen ikke gjorde dette i to anskaffelser. Kommunens bruk av kvalifikasjonskrav er derfor ikke fullt ut i tråd til regelverket.

Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og revisjonen konkluderer med at kommunen utarbeider og bruker tildelingskriterier i tråd med anskaffelsesforskriften.

Er tidsfristene i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet fire anskaffelser hvor tidsfrist for å levere anbud ble satt for kort i henhold til regelverket. Det ble også funnet fire anskaffelser hvor vedståelsesfrist ikke ble satt med dato og klokkeslett slik anskaffelsesforskriften krever.

Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet én anskaffelse der revisjonen ikke har fått forelagt meddelelsesbrevet som skal sendes ut til alle leverandører som deltar i en anbudskonkurranse. Revisjonen konkluderer imidlertid med at Alta kommune i de undersøkte anskaffelsene i hovedsak avslutter anbudskonkurransene i henhold til lov og forskrift. Meddelelsesbrevene inneholder det som kreves ifølge regelverket.

Er protokollføringen i henhold til regelverket?

Mot denne underproblemstillingen ble åtte anskaffelser vurdert og det ble funnet syv anskaffelser der anskaffelsesprotokollen manglet kommunens adresse. Dokumentet inneholdt bare kommunens navn og logo. Revisjonen fant også at det i seks anskaffelser ikke var oppgitt anskaffelsens opprinnelige anslåtte verdi i anskaffelsesprotokollen. Revisjonen konkluderer med at kommunens protokollføring ikke fullt ut er i henhold til regelverket.

Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

Mot denne underproblemstillingen ble ti anskaffelser vurdert og det ble funnet tre anskaffelser der kommunen ikke fullt ut etterlever reglene for hvordan dokumenter knyttet til anskaffelsesprosesser skal arkiveres. Den ene anskaffelsen ble utført i form av samarbeid med

en annen kommune og de to andre anskaffelsene ble utført der kommunen var tilsluttet en ekstern aktør som håndterte anskaffelsesprosessen på vegne av kommunen. Revisjonen konkluderer imidlertid med bakgrunn i de andre syv undersøkte anskaffelsene at kommunens etterlevelse av dokumentasjons- og arkivplikt i hovedsak er i tråd med regelverket.

5 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn og vurderinger som er gjort i denne undersøkelsen presenterer revisjonen nedenfor noen anbefalinger som kan bidra til å forbedre kommunens gjennomføring av offentlige anskaffelser. Anbefalingene tar hensyn til de regelendringer som skjedde vedrørende offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017. Dette betyr at vi ikke gir anbefalinger relatert til avvik, svakheter og mangler som knytter seg til regelverk som er opphevet.

Revisjonen anbefaler at Alta kommune gjør følgende:

- Iverksetter tiltak som sikrer at anskaffelsenes verdi blir beregnet på riktig måte
- Sørger for at anskaffelsene blir kunngjort i tråd med regelverket
- Foretar avvisning av leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene
- Fastsetter frister for innlevering av tilbud som er i tråd med regelverket
- Fører anskaffelsesprotokoller i tråd med regelverket
- Sørger for at anskaffelsesdokumentene arkiveres i tråd med regelverket

6 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

Lov av 16.07.1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Lov av 04.12. 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)

Forskrift av 07.04.2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Forskrift av 01.07.1994 nr. 540 om gjennomføring av EØS-avtalens vedlegg XVI punkt 5b om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp

Forskrift av 04.12.1992 nr. 908 om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3 om tildeling av kontrakter om offentlige varekjøp

Forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

Klagenemnda for offentlige anskaffelser

KOFA-sak 2010/253

KOFA-sak 2009/6

KOFA-sak 2004/16

Veiledere

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (2013)

Faglitteratur

Amdal, Gro og Roll-Matthiesen, Inger: Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, Kommentarutgave, 2. utgave (2004)

Bakken, Espen og Nordby, Thomas: Offentlige anskaffelser (2013)

Dragsten, Marianne H.: Offentlige anskaffelser – Regelverk, praksis og løsninger (2013)

Nettsider

Arkivverket:

<http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Spesielle-dokumenttyper/Innkjoepssaker>

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Fra: Bjørn-Atle Hansen [mailto:Bjorn-Atle.Hansen@alta.kommune.no]

Sendt: tirsdag 6. februar 2018 12.52

Til: Bjørn-Christian Johansen <bjorn@vefik.no>

Emne: SV: Rapport til høring

Hei

Som rådmann har jeg ingen kommentarer ut over de som tidligere er gitt av kommunens informanter.

Det generelle inntrykket er at det er gjort et grundig arbeid med denne forvaltningsrevisjonen.

VEDLEGG 2: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.³⁶

Denne undersøkelsen er blitt gjennomført på bakgrunn av én hovedproblemstilling og åtte underproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget i Alta kommune 06.02.2017 (sak 2/2017). I tillegg har revisjonen utarbeidet en niende underproblemstilling.

Hovedproblemstillingen har vært som følger:

I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

Undersøkelsen har hatt følgende underproblemstillinger:

1. Er konkurransen kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket? ³⁷
2. Er benyttet anskaffelsesprosedyre i henhold til regelverket?
3. Inneholder konkurransegrunnlaget de opplysninger som forskriften krever?
4. Er bruken av kvalifikasjonskrav i henhold til regelverket?
5. Er bruken av tildelingskriterier i henhold til regelverket?
6. Er tidsfristene i henhold til regelverket?
7. Blir anbudskonkurransen avsluttet i henhold til lov og forskrift?
8. Er protokollføringen i henhold til regelverket?
9. Etterlever kommunen reglene for dokumentasjons- og arkivplikt i anskaffelsesprosesser?

I henhold til kontrollutvalgets bestilling og vedtak er undersøkelsen avgrenset til å gjelde anskaffelser til en verdi over kr. 500.000,- eks. mva. gjennomført i perioden 1.januar 2015 til 31.desember 2016.

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.³⁸

Oppstartsbrev ble sendt den 29.juni 2017. Rådmann Bjørn-Atle Hansen i Alta kommune utpekte leder for budsjett og innkjøp Monika Olsen til kontaktperson i prosjektet.

Oppstartsmøte ble avholdt den 6.juli 2017. I dette møtet deltok Vest-Finnmark kommunerevisjon med forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann. Alta kommune stilte med leder for budsjett og innkjøp Monika Olsen og rådgiver innkjøp Tina Hoaas.

³⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

³⁷ Kravet til kunngjøring gjelder anskaffelser av varer og tjenester over kr. 500.000,- eks. mva.

³⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.³⁹ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Hovedproblemstilling : I hvilken grad følger Alta kommune lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av varer og tjenester?

For å finne svar på hovedproblemstillingen har følgende metoder vært benyttet:

- Oppstartsmøte og statusmøter med revidert enhet
- Dokumentanalyse
 - Utdrag fra driftsregnskap og investeringsregnskap år 2015 og år 2016
 - Årsmeldinger
 - Innkjøpsreglement, rutinebeskrivelser for innkjøp, policy og oversikt over rammeavtaler med leverandører
 - Saksdokumenter og notater
 - Kommunens anskaffelsesdokumenter i de utvalgte anskaffelsene
 - Leverandørenes anbudsdokumenter i de utvalgte anskaffelsene

Revisjonen har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet avholdt tre møter med kommunen. Møtene ble gjennomført som kvalitative samtaler med agenda for å gi hjelp og støtte til revisjonen i forhold til å løse problemstillingene i undersøkelsen. Formålet med det ovenfor nevnte oppstartsmøtet var å sikre en god start på revisjonsdialogen og samtidig gi kommunen ved leder for budsjett og innkjøp en gjennomgang av status i forhold til oppstart, planlegging og gjennomføring av prosjektet.

I oppstartsmøtet ble det rettet størst oppmerksomhet til gjennomgang av prosjektplanen som på forhånd var sendt ut til leder for budsjett og innkjøp, denne ble gjennomgått i fellesskap. Her ble bakgrunn for prosjektet, hovedproblemstilling og underproblemstillinger presentert og revisjonskriterier ble forklart av revisjonen. Leder for budsjett og innkjøp besvarte også spørsmål fra revisjonen i forhold til hennes kjennskap til hvordan innkjøpsfunksjonen i Alta kommune er organisert. Da revisjonen gikk videre med prosjektet og startet undersøkelsen av utvalgte anskaffelser ble det gjennomført ett møte til med budsjett og innkjøp. I dette møtet deltok Vest-Finnmark kommunerevisjon med forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen og fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann. Alta kommune stilte med leder for budsjett og innkjøp Monika Olsen og rådgiver innkjøp Vegard Jørgensen Krane. Det er også blitt gjennomført ett møte med tjenesteområdet drift og utbygging. I dette møtet deltok Vest-Finnmark kommunerevisjon med forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen og

³⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann. Alta kommune stilte med kommunalleder for drift og utbygging Bengt Fjellheim og fagansvarlig geodata Roy Knutsen. Møtene ble av revisjonen vurdert som nyttige og informative samt at det å møtes fysisk for en gjennomgang av aktuelle spørsmål noen ganger kan være bedre en mailkorrespondanse. Revisjonen fikk også via disse møtene en mulighet til å danne seg et bilde av hvordan ansatte forholder seg til anskaffelsesområdet.

Selve datainnsamlingen til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet startet med å kartlegge området som er til undersøkelse, altså anskaffelser av varer og tjenester i Alta kommune. Kommunens årsmeldinger, innkjøpsreglement, rutinebeskrivelser for innkjøp, policy og oversikt over rammeavtaler med leverandører ble så gjennomgått. Revisjonen benyttet videre også regnskapsinformasjon via regnskapsrevisjonen som en inngang til relevant data for å svare på bestillingen fra kontrollutvalget. Et viktig del-mål i denne fasen av prosjektet er å komme fram til et utvalg konkrete anskaffelser som skal tas med videre til nærmere undersøkelse. Forvaltningsrevisjon av anskaffelsesområdet i en stor kommune som Alta må forstås som meget omfattende og komplekst både med hensyn til den mengde data som skal bearbeides og den juridiske dimensjonen. Det kan nevnes at bare på artskonti fra kommuneregnskapet relevant for denne undersøkelsen, altså dersom man foretar et utdrag på bilagsnivå for artskonto 1000 til 2600 fra kommunens driftsregnskap og investeringsregnskap for tidsperioden år 2015 og år 2016, så finnes det til sammen over 330 konteringslinjer som er knyttet til bilag på over kr.500.000,- eks. mva. Å foreta en utvelgelse av anskaffelser til nærmere undersøkelse kun på dette grunnlag blir imidlertid etter revisjonens vurdering en for lite grundig metode å bruke. Man må være klar over at også enkelttransaksjoner og bilag under kr.500.000,- eks. mva. kan være en del av en større anskaffelse. Revisjonen har i sitt arbeid derfor hatt tilgjengelig alle konteringslinjer for relevante artskonti for tidsperioden år 2015 og år 2016 fra Alta kommunes driftsregnskap og investeringsregnskap. I et slikt utdrag finnes det tilsammen over 170.000 konteringslinjer som revisjonen må ha en holdning til at potensielt kan være knyttet til en anskaffelse over kr.500.000,- eks. mva. Informasjonen fra denne delen av datainnsamlingen var svært viktig og all regnskapsdata ble så videre bearbeidet av revisjonen.

Revisjonen har også gått igjennom kommunens leverandørreskontro som en del av metode for å komme fram til valg av anskaffelser til videre undersøkelse. Via denne nå ovennevnte innfallsvinkelen har revisjonen fått god dokumentasjon på hvilke leverandører kommunen har handlet med i aktuell tidsperiode samt hvor stort volum NOK som kostnadsføres årlig fra de ulike leverandørene.

Den nevnte juridiske dimensjonen ved dette prosjektet kommer også tydelig fram da regelverket på anskaffelsesområdet endres over tid. Anvendelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser har derfor representert en sentral metode i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Revisjonen har vært nødt å være oppmerksomme på at anskaffelsene som undersøkes kan ha forskjellige tidspunkter for kunngjøring. Det er gjeldende regelverk på tidspunktet for kunngjøring av de forskjellige anskaffelsene som kommer til anvendelse i denne undersøkelsen. Med tidspunkt for kunngjøring menes den dato når det via publisering blir bekjentgjort for tilbydere i markedet at kommunen skal foreta en anskaffelse og- eller innbyr for eksempel til anbudskonkurranse.

I arbeidet med å komme fram til utvalgte anskaffelser til nærmere undersøkelse har revisjonen lagt vekt på å få til en jevn fordeling i forhold til hvilket tjenestemråde som har foretatt anskaffelsen, variasjon i type anskaffelser og variasjon i forhold til hvilken bransje

kommunen har handlet med.

I forbindelse med undersøkelsen av de utvalgte anskaffelsene så etterspurte revisjonen anskaffelsesdokumentene som kommunen hadde utarbeidet for hver anskaffelse. Revisjonen etterspurte også anbudsdokumentene som leverandørene hadde utarbeidet i forbindelse med anbudskonkurransene. Dette for å kontrollere hvordan leverandørene i sine anbud hadde dokumentert og besvart kommunens krav til tilbudene.

Revisjonen utarbeidet også kontrollskjema for å ha som støtte i arbeidet med å strukturere og behandle innsamlet data.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).⁴⁰ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Dataenes gyldighet er sikret ved at revisjonen underveis i gjennom hele prosjektet har jobbet systematisk for å få tilstrekkelig informasjon til å kunne å ta stilling til om revisjonskriteriene er oppfylt eller ikke.

Revisjonen valgte å innhente relevant dokumentasjon fra kommunen som omhandler vedtatte regler, retningslinjer og rutinebeskrivelser som skal følges i forbindelse med anskaffelsesprosesser. Altså den praksis som skal være gjeldende på dette området. Revisjonen har i møte med leder for budsjett og innkjøp også fått en beskrivelse på hvordan innkjøpsfunksjonen i Alta kommune er organisert. Alt dette i sum gir et viktig bidrag til revisjonen når konkrete anskaffelser skal undersøkes og kommunens virkelige praksis skal holdes opp mot lov og forskrift.

Videre så ivaretas krav til dataenes gyldighet ved at revisjonen benytter kommunens regnskap og bokførte transaksjoner innhentet fra regnskapsrevisjonen som kilde til å velge ut anskaffelser som skal undersøkes nærmere. Regnskapsdata som innhentes relaterer seg altså til konkrete anskaffelser. Når så undersøkelsen av de utvalgte anskaffelsene starter etterspør revisjonen de anskaffelsesdokumentene som kommunen er pliktig å utarbeide i tilknytning til hver enkelt anskaffelsesprosess. Revisjonen etterspurte bekreftelse på kunngjøring, konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoll, meddelelsesbrev, kontrakt og anbydernes innsendte tilbud i anbudskonkurransene. Dette for å kunne svare på problemstillingene i undersøkelsen. I de tilfeller der det har vært mangler i dokumentasjonen som er blitt etterspurt har revisjonen etterlyst dette.

Påliteligheten av innsamlet data i dette prosjektet er ivaretatt.

Revisjonen konkluderer med at de data og den metodebruk som er benyttet ville ført til de samme funn dersom andre skulle gjennomført dette prosjektet ved å legge de samme data og undersøkelsesmetodikk til grunn.

⁴⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.⁴¹ I praksis innebærer dette at et utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå faktafeil, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Et utkast til rapport ble sendt på verifisering til leder budsjett og innkjøp Monica Olsen og kommunalleder drift og utbygging Bengt Fjellheim den 29.01.2018. Frist for å komme med tilbakemeldinger ble satt til 02.02.2018. Vi mottok tilbakemeldinger per telefon fra kommunalleder drift og utbygging, som senere ble bekreftet per epost. Han hadde ingen innvendinger til rapporten, men ønsket å framheve en faktaopplysning. Revisjonen har ikke funnet grunn til å endre på rapporten på bakgrunn av denne tilbakemeldingen. Vi mottok tilbakemeldinger fra leder budsjett og innkjøp per epost. Hun hadde noen tilbakemeldinger. Revisjonen har gjennomgått disse tilbakemeldingene. Revisjonen har tatt hensyn til deler av tilbakemeldingene, og korrigert rapporten i henhold til dette.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.⁴² Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Bjørn-Christian Johansen har vært prosjektleder. Fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann har vært prosjektmedarbeider og har i tillegg stått for kvalitetssikring av gjennomføringen av prosjektet. Fagansvarlig forvaltningsrevisor har hatt en sentral rolle med å foreta gjennomgang og vurdering av prosjektplan og prosjektrapport. I dette ligger også rettledning og påse-ansvar for at prosjektet blir gjennomført i henhold til god kommunal revisjonsskikk. Prosjektgruppa har igjennom hele prosessen avholdt jevnlig arbeidsmøter der man har diskutert framdrift og hvordan arbeidet med undersøkelsen skal legges opp. Bearbeiding og analyse av innsamlet data har også blitt oppsummert i arbeidsmøter i prosjektgruppa. I møter med revidert enhet har alltid både prosjektleder og prosjektmedarbeider deltatt sammen i tillegg til at notater er tatt med påfølgende sammenstilling av informasjon.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.⁴³ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen 04.02.2018. Rådmannens svar framgår av vedlegg 1.

⁴¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

⁴² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

⁴³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.

